

**PERUBAHAN PARADIGMA HUKUM  
DALAM PEMBUATAN KEBIJAKSANAAN PUBLIK  
DI ERA REFORMASI**  
(Studi tentang kebijakan pembangunan ekonomi)



**Tesis**  
Disusun dalam rangka memenuhi tugas akhir  
Program Magister Ilmu Hukum  
Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi

Oleh :  
**PRAMUDYA, SH**  
**NIM B4A001251**

**Pembimbing**  
**Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH, MS.**

**PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER ILMU HUKUM**  
**UNIVERSITAS DIPONEGORO**  
**SEMARANG**  
**2003**

**PERUBAHAN PARADIGMA HUKUM  
DALAM PEMBUATAN KEBIJAKSANAAN PUBLIK  
DI ERA REFORMASI**

(Studi tentang kebijaksanaan pembangunan ekonomi)

Oleh:

**Pramudya, SH.**

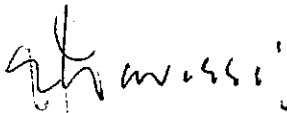
**NIM B4A001251**

**Program Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi**

Dipertahankan di depan Dewan Penguji  
Pada tanggal 15 September 2003

Tesis telah diterima sebagai persyaratan  
untuk memperoleh gelar  
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing

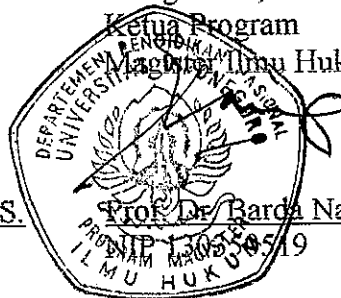


Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH., MS.  
NIP 130529436

Mengetahui,

Ketua Program

Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH.

NIP 130530519

Tesis ini aku persembahkan untuk  
Istri dan kedua anakku,  
yang telah merelakan kehilangan sebagian waktu untuk bersama  
selama studi dan penyusunan tesis ini.

## **PRAKATA**

Selesai sudah tesis ini, sebuah akhir dari perjalanan dalam menempuh studi di Magister Ilmu Hukum. Kejenuhan dalam menjalankan profesi sebagai praktisi hukum dan perjumpaan dengan mantan dosen, timbullah kerinduan dalam hati saya untuk kembali bersekolah, mencari inspirasi baru dengan belajar mengejar ketinggalan karena kemajuan jaman. Waktu dua tahun tanpa terasa telah terlampau, walaupun jika dicatat ulang seluruh kegiatan yang dialami akan terasa berat sekali. Membagi waktu untuk bekerja pada pagi hari, kuliah pada sore hari, dan menyelesaikan makalah-makalah pada malam hari.

Puji Syukur kepada Tuhan, yang telah memberikan kesehatan dan kesetiaan untuk tetap pada semangat awal yaitu terus mencari ilmu. Terimakasih pula kepada seluruh-seluruh dosen-dosen pengajar Magister Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, yang telah menularkan ilmunya kepada saya. Khususnya kepada:

1. Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH., MS., yang berkenan membimbing tesis ini sehingga dapat terselesaikan.
2. Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH., yang memperbolehkan saya mengambil judul tesis ini walaupun dengan berbagai pesan agar tidak meninggalkan kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi.
3. Moh. Djais, SH., CN. M. Hum dan Ridwan Widyadharma, SH., MS., Ph.D., yang mau memberikan rekomendasi sebagai sebagian syarat pendaftaran.

4. Teman-teman di DPR RI, teman-teman di Lembaga Swadaya Masyarakat, teman-teman lainnya, yang sangat antusias mengisi kuisioner penelitian yang saya kirimkan.
5. Dan semua saja yang tidak saya sebutkan satu persatu, yang telah membantu secara langsung dan tidak langsung dalam saya menyelesaikan studi di Magister Ilmu Hukum ini.

Disadari, bahwa tulisan ini masih jauh dari sempurna, tetapi saya berharap karya ini dapat memberikan gambaran tentang perjalanan kehidupan bangsa Indonesia dalam pergumulan mewujudkan kesejahteraan dan keadilan. Kiranya karya ini dapat memberikan manfaat kepada kita semua, khususnya para penguasa, politikus dan penegak hukum dalam menjalankan tanggung jawab pekerjaannya. Dengan menyadari keterbatasan dalam penulisan ini, saran dan kritik akan saya terima dengan senang hati sehingga semuanya dapat diperbaiki menjadi sempurna.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iii
PRAKATA.....	iv
DAFTAR ISI.....	vi
ABSTRAK.....	viii
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
I.1. Latar Belakang .....	1
I.2. Permasalahan .....	7
I.3. Tujuan dan Manfaat penelitian .....	11
I.4. Kerangka Pemikiran.....	12
I.5. Metode Penelitian .....	19
I.6. Sistematika dan Pertanggungjawaban Penulisan .....	27
BAB II. PARADIGMA HUKUM DALAM KEBIJAKSANAAN PUBLIK .....	32
II.1. Paradigma hukum .....	32
II.2. Kebijakan publik.....	37
II.3. Paradigma dalam proses pembuatan kebijakan. ....	54
BAB III. KEBIJAKSANAAN PUBLIK ORDE BARU DAN ORDE REFORMASI....	60
III.1. Orde Baru.....	60
III.2. Orde Reformasi.....	96

BAB IV. PERUBAHAN PARADIGMA HUKUM DALAM PEMBUATAN KEBIJAKSANAAN PEMBANGUNAN EKONOMI.....	121
IV.1. Pergeseran paradigma hukum saat ini.....	121
IV.2. Perkembangan pergeseran paradigma hukum .....	128
IV.3. Perubahan model pembuatan kebijaksanaan publik. ....	135
IV.4. Pergeseran paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan publik di bidang ekonomi dan persoalan kesejahteraan serta keadilan rakyat.....	141
 BAB V. PENUTUP .....	 148
V.1. Simpulan .....	148
V.2. Saran .....	153
 DAFTAR PUSTAKA .....	 155
A. Buku.....	155
B. Jurnal, Majalah dan Surat Kabar.....	160
C. Lain-lain.....	162

## ABSTRAK

Faktor-faktor penting dalam pembuatan kebijaksanaan publik adalah nilai-nilai standart pembuat keputusan dan pengaruh lingkungan. Kedua faktor tersebut juga berpengaruh pada pemilihan model pembuatan kebijaksanaan publik. Nilai standart adalah paradigma hukum pembuat keputusan, yang menjadi kepercayaan / keyakinan dasar bagi sipembuat keputusan dalam memecahkan masalah sehari-hari, sedangkan pengaruh lingkungan yang dimaksud di sini adalah kepentingan-kepentingan kelompok politik yang berusaha untuk mempengaruhinya.

Ketika Orde Baru berkuasa, penguasa didukung kekuatan politik mayoritas tunggal. Dengan nilai standart bahwa hukum adalah alat rekayasa sosial, pembuat keputusan menjalankan kebijaksanaan yang dituangkan dalam peraturan-peraturan secara represif, dan model elit-massa lalu menjadi pilihan dalam pembuatan kebijaksanaan publik saat itu. Nilai standart atau paradigma penguasa Orde Baru itu telah mempengaruhi semua aspek kehidupan, akan tetapi ketika paradigma Orde baru tersebut tidak mampu menjawab semua persoalan kesejahteraan dan keadilan, jatuhlah Orde Baru dan muncullah Orde Reformasi dengan berbagai macam tuntutan dalam paradigma hukumnya.

Terjadinya perubahan lingkungan kekuatan politik dari mayoritas tunggal yang mendukung penguasa/ pembuat kebijaksanaan menjadi kekuatan politik yang berimbang telah mengakibatkan perubahan nilai standart penguasa atau paradigma hukum penguasa dalam pembuatan kebijaksanaannya, yaitu hukum adalah kompromi kekuatan kelompok politik. Perubahan nilai standart atau paradigma hukum dan lingkungan ini telah pula mengubah model pembuatan kebijaksanaan publik era reformasi menjadi model kelompok. Walaupun demikian paradigma tersebut masih muncul dalam bentuk fenomena mengingat paradigma tersebut masih bertujuan untuk pemenuhan kepentingan kelompok politik, dan belum dapat menjawab kebutuhan rakyat atau mensejahterakan rakyat.



## ABSTRACT

Two essential factors in public policy making, including determining the model of public policies, are the decision-makers' values and environmental influences. The values are the decision-makers' beliefs or paradigms in viewing the law in solving problems, while environmental influences include various interests of different political groups.

When the New Order governed the nation, the authority was supported by single major political power. While the values had been law as a means of social engineering, decision makers implemented policies in repressive rules, and therefore **elite-mass** model was defined in public policy making. Values or paradigms of the New Order decision makers had penetrated into all aspects in life, but then their inability to respond properly to the problems of social welfare and injustice overturned the government. Then the Reform Period broke out in its own demands and paradigms.

The changes of single major political power supporting the decision makers into more balanced political strengths have resulted in the changes of the rulers' values or paradigms in viewing the law throughout their policy making, in which the law is compromise between political groups. These changes have also altered the model of public policy making into **group** model. However, this appears to be temporarily true only to fulfill the various interests of different political groups, and unfortunately, have neither yet satisfied the needs of the public nor brought the nation to prosper.

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **I.1. Latar Belakang**

Ketika Orde Baru berkuasa, isu politik yang ada adalah adanya kekuatan politik mayoritas melalui Golongan Karya yang sangat dominan dalam pemerintahan. Penguasa yang didukung oleh kekuatan politik mayoritas yaitu Golongan Karya, dapat menentukan kebijaksanaan-kebijaksanaan publik yang menurut kepentingan kelompoknya adalah baik dan menguntungkan. Sedangkan kekuatan sosial politik lainnya melalui Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia, tidak dapat menjalankan fungsinya sebagai kelompok penyeimbang dalam pengambilan keputusan kebijaksanaan yang akan diambil pemerintah. Hal ini terjadi karena kedua partai tersebut tidak mempunyai posisi tawar yang baik. Situasi demikian terjadi disemua lapisan kehidupan masyarakat Indonesia saat itu, penguasa Orde Baru menciptakan sistem sosial yang dapat melanggengkan kekuasaannya. Demikian pula dalam kebijaksanaan pembangunan ekonomi, ketika penguasa Orde Baru memandang sistem ekonomi pasar yang kapitalistik lebih baik dari sistem yang lain, maka semua kebijaksanaan publik di bidang pembangunan ekonomi diarahkan oleh penguasa ke sistem tersebut. Karena penguasa memandang hukum adalah alat rekayasa sosial, sehingga penguasa mengambil berbagai kebijaksanaan-kebijaksanaan publik yang kemudian terwujud dalam berbagai

peraturan-peraturan untuk menciptakan sistem sosial yang dapat membawa masyarakat ke arah sistem ekonomi pasar yang kapitalistik. Dengan demikian semua peraturan-peraturan yang dihasilkan dari kebijaksanaan publik era Orde Baru akan sesuai dengan paradigma hukum yang dianutnya, yaitu hukum adalah alat rekayasa sosial. Paradigma hukum sebagai alat rekayasa sosial ini, mengakibatkan hukum diterapkan secara *represif*, dengan berusaha untuk melakukan segala kontrol sosial guna menutupi kelemahan-kelemahan yang ada. Penetapan kebijaksanaan publik yang terwujud dalam peraturan-peraturan secara *represif*, secara sepiantas menimbulkan nilai kepatuhan dari masyarakat tetapi sebenarnya adalah nilai-nilai semu. Contoh; kebijaksanaan dalam bidang perekonomian tentang tata niaga cengkeh dan tata niaga jeruk Pontianak di Kalimantan, Kebijakan Pemerintah berdalih untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dan kebijaksanaan Pemerintah tersebut diwujudkan dalam peraturan-peraturan yang kemudian dilaksanakan secara *represif*. Dalam pelaksanaannya, sepiantas terlihat sangat efektif karena rakyat mentaati kebijaksanaan tersebut. Tetapi benarkah ketaatan itu timbul karena rakyat merasa kesejahteraannya meningkat, sebab dalam fakta terlihat adanya kebijaksanaan tersebut justru mengakibatkan harga cengkeh dan jeruk Pontianak turun dan para petani merugi. Berbagai keberatan dan keluhan rakyat disampaikan kepada penguasa, tetapi penguasa terus menjalankan peraturan tersebut tanpa menindak- lanjuti keberatan dan keluhan dari rakyat. Kepatuhan masyarakat model demikian, sering terjadi

pada masa Orde Baru. Seiring dengan adanya arus modernisasi dan globalisasi khususnya kemajuan teknologi di bidang telekomunikasi, kontrol sosial yang dilakukan oleh penguasa Orde Baru tidak dapat berjalan efektif. Sehingga Paradigma hukum yang menganggap hukum adalah alat rekayasa sosial tidak dapat secara murni dan konsisten diterapkan oleh penguasa lagi. Akibatnya nilai kepercayaan rakyat yang diberikan kepada penguasa Orde Baru, dan nilai kepatuhan dari rakyat didasarkan atas ketakutan akan sanksi hukum mulai luntur. Dan puncaknya saat rakyat mengetahui penyimpangan-penyimpangan dari kebijaksanaan-kebijaksanaan penguasa Orde Baru yang selama itu disembunyikan dengan berbagai kontrol sosial melalui hukum, timbullah keberanian dari rakyat untuk melakukan penilaian kritis atas segala kebijaksanaan pemerintah Orde Baru. Terhadap tuntutan rakyat ini pemerintah Orde Baru gagal pula memberikan penjelasan terhadap berbagai persoalan tentang keadilan dan demokrasi, sehingga timbullah pertentangan yang kemudian mengakibatkan terjadinya krisis yang selanjutnya makin memuncak yaitu ditandai dengan munculnya era Reformasi. Dari kenyataan ini dapat diketahui bahwa Orde Baru menganut model elite dalam membuat *public policy* atau kebijaksanaan publik.

Sebagai jaman yang muncul dari ketidakpuasan atas keadaan lama, era Reformasi menginginkan perubahan paradigma hukum dan menuntut adanya paradigma hukum yang dapat menciptakan sistem sosial yang lebih demokratis dan dapat menyerap aspirasi dari rakyat. Pada era Reformasi, kondisi sosial politik diliputi

oleh isu politik yaitu tidak adanya kekuatan politik yang mayoritas di Indonesia. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang merupakan partai pemenang dalam Pemilihan Umum tahun 1999, tidak juga dapat meraih suara mayoritas di Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Perwakilan Rakyat sehingga kekuatan sosial politik menjadi beragam dan seimbang. Kondisi demikian ini, mengakibatkan kebijaksanaan publik menjadi tergantung dengan kesepakatan dalam tawar menawar kepentingan-kepentingan dari kekuatan politik yang ada. Kenyataan tersebut dapat terlihat ketika pemilihan Presiden dilakukan di Sidang Umum Istimewa November tahun 1999, Calon dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yaitu partai pemenang pemilu yang didukung pula oleh Partai Kebangkitan Bangsa dikalahkan oleh calon gabungan dari partai-partai lainnya. Kondisi kekuatan politik yang berimbang, secara tidak langsung telah mengakibatkan penguasa dalam mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan publik akan memperhitungkan tentang kekuatan politik. Kebijaksanaan-kebijaksanaan publik yang diambil tanpa memperhitungkan kekuatan politik yang ada, dapat mengakibatkan hilangnya kredibilitas penguasa/pemerintah bahkan dapat mengakibatkan terjadinya pergantian pemerintahan. Contohnya adalah ketika pemerintahan presiden Abdulrahman Wahid telah salah mengambil kebijaksanaan publik, sehingga kredibilitasnya menurun dan diturunkan dari kedudukannya sebagai presiden oleh Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Agustus tahun 2000. Abdulrahman Wahid yang menjadi presiden karena diusulkan oleh

partai-partai bukan pemenang Pemilihan Umum pada Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat di bulan November tahun 1999, yang kemudian mengalahkan calon yang diusulkan oleh partai pemenang Pemilihan Umum tahun 1999 yaitu Partai Demokrasi Indonesia yang didukung oleh Partai Kebangkitan Bangsa. Tetapi karena salah dalam mengambil kebijaksanaan publik mengakibatkan diturunkan dari kursi Presiden, adapun kekuatan politik yang menurunkan Abdulrahman Wahid adalah diantaranya dari partai-partai yang mencalonkan dan mendukungnya menjadi presiden. Kondisi demikian juga terjadi pada kebijaksanaan publik di bidang perekonomian. Eksekutif sebagai pelaksana pemerintahan tidak lagi dapat leluasa membuat dan menjalankan segala kebijaksanaan perekonomian yang diambilnya, karena kerap kali Dewan Perwakilan Rakyat melalui komisi-komisinya akan mengundang dan mempertanyakan segala kebijaksanaan dari eksekutif tersebut. Contohnya; kebijaksanaan divestisifikasi saham Bank Central Asia yang dikuasai pemerintah, dan juga saham Bank Niaga. Dalam penentuan harga jual saham oleh pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat menuntut adanya persetujuan dari lembaga tersebut. Hal yang sama juga ditemukan dalam kasus yang lain misalnya kasus penyusunan berbagai undang-undang yang tidak kunjung selesai dalam pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat, antara lain; Undang-Undang Tenaga Kerja, Undang-Undang Anti Terorisme, yang semestinya sangat dibutuhkan untuk memberikan kepastian hukum dan keamanan bagi para investor. Kemudian Pelaksanaan dan tindak lanjut

dari pencatatan harta kekayaan pejabat negara yang dilakukan oleh Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara. Contoh-contoh tersebut menggambarkan bahwa dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan publik di era Reformasi tidak lagi ditentukan dan bergantung pada eksekutif seperti pada saat Orde Baru, melainkan bergantung kompromi-kompromi kelompok-kelompok kepentingan. Dengan demikian sebuah kebijaksanaan publik dari semua lapisan kehidupan termasuk didalamnya adalah dalam bidang pembangunan ekonomi, sangat dipengaruhi oleh kelompok-kelompok kepentingan. Besar kecilnya pengaruh, ditentukan oleh kesamaan paradigma hukum dari kelompok kepentingan tersebut. Pada saat kelompok kepentingan adalah mayoritas tunggal dan berpandangan bahwa hukum adalah alat rekayasa sosial, maka kelompok tersebut akan selalu menjadikan kebijaksanaan publik yang terwujud dalam peraturan/hukum sebagai alat dalam pengendalian sosial. Di samping itu jika kelompok kepentingan tersebut adalah terdiri dari beberapa kelompok yang saling tergantung dan saling membutuhkan, maka kebijaksanaan publik yang terwujud dalam peraturan/hukum adalah hasil dari kesepakatan mereka atau hasil tawar menawar. Penguasa yang tidak memperhatikan faktor-faktor ini dalam pembuatan kebijaksanaan publik, akan mengalami kesulitan dalam pelaksanaannya bahkan dapat mengakibatkan terancamnya kedudukan penguasa itu.

a.

## 1.2. Permasalahan

Paradigma hukum dalam kebijaksanaan publik yang dianut oleh Orde Baru telah mengakibatkan kegagalan Orde Baru dalam menjawab persoalan ketidak-sejahteraan dan ketidakadilan yang timbul, dan kemudian mengakibatkan krisis dan memunculkan revolusi paradigma, selanjutnya melahirkan paradigma hukum yang baru yaitu paradigma hukum yang dapat menampung kebutuhan rakyat dan yang lebih demokratis sehingga dapat melahirkan hukum yang *responsif*. Tetapi adanya keragaman konfigurasi kekuatan politik di era Reformasi mengakibatkan hilangnya kekuatan mayoritas eksekutif dalam pembuatan kebijaksanaan- kebijaksanaan publik di semua bidang. Karena hukum adalah perwujudan dari kebijaksanaan publik yang dipengaruhi oleh isu-isu politik, kondisi perubahan politik itu sangat mempengaruhi dalam pembuatan kebijaksanaan publik saat ini. Eksekutif yang di saat Orde Baru menerapkan model elite dalam pembuatan kebijaksanaan publik, menjadi kehilangan kekuatan dan harus memperhatikan kepentingan kelompok-kelompok lainnya. Dalam beberapa peristiwa hal ini dapat diketahui, misalnya, dalam penjualan saham Bank Central Asia yang dikuasai pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat telah terlibat aktif menentukan boleh tidaknya saham tersebut dijual bahkan patokan harga dan syarat syarat lainnya, demikian juga dalam penjualan saham Bank Niaga. Contoh ini menunjukkan bahwa untuk membuat kebijaksanaan publik di bidang ekonomi khususnya penjualan aset negara, eksekutif tidak dapat lagi bebas menentukan pilihannya. Kasus lainnya adalah



pembuatan Undang-Undang Anti Terorisme yang bertujuan antara lain untuk menciptakan keamanan yang secara tidak langsung akan memberikan pengaruh bagi para investor. Isu teroris telah lama menjadi perbincangan dalam masyarakat dan bahkan masyarakat telah pula mengalami dampaknya, misalnya dengan adanya berbagai kerusuhan dan pengeboman di beberapa tempat. Hal itu membuat eksekutif berinisiatif untuk menyusun Rancangan Undang-Undang Anti Terorisme dan kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, tetapi dalam pembahasan di legislatif mengalami kemacetan sehingga terjadi kekosongan hukum. Barulah ketika terjadi peristiwa pengeboman di Pulau Bali yang mengakibatkan jatuhnya banyak korban dan mencoreng nama Indonesia di dunia internasional, eksekutif mengeluarkan Peraturan Pengganti Undang-Undang Anti Terorisme. Menurut ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah hak prerogatif dari Presiden, dan barulah setelah diberlakukan harus mendapat persetujuan dari legislatif. Tetapi yang terjadi sebelum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dikeluarkan oleh eksekutif, Presiden/eksekutif mengundang legislatif dalam pertemuan konsultatif guna pembahasan kepentingan pengeluaran Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Anti terorisme tersebut. Walaupun forum konsultasi tersebut adalah baik dan tidak dilarang, tetapi telah menunjukkan bahwa dalam pembuatan kebijaksanaan publik eksekutif harus mempertimbangkan kelompok-kelompok kepentingan yang terwakili kekuatannya di legislatif. Hal demikian

sangat berbeda dengan pembuatan dan pemberlakuan Undang-Undang Pemulihan Keadaan Bahaya, ketika Soeharto dan B.J. Habibie menjabat sebagai Presiden serta Dewan Perwakilan Rakyat saat itu adalah dikuasai Golongan Karya sebagai kelompok mayoritas. Rakyat berkeras menolak pembuatan dan pemberlakuan Undang-Undang Pemulihan Keadaan Bahaya, tetapi pemerintah mempunyai kepentingan untuk mengendalikan demonstrasi yang merebak dan legislatif mendukung upaya pemerintah. Sehingga ketika eksekutif mengajukan usulan Rancangan Undang-Undang Pemulihan Keadaan Bahaya ke legislatif, dengan konfigurasi kekuatan legislatif yang masih dikuasai oleh Golongan Karya sebagai mayoritas tunggal Undang-Undang Pemulihan Keadaan Bahaya dapat diterima oleh legislatif.

Dari contoh-contoh tersebut nampak bahwa krisis yang mengakibatkan tumbang rezim Orde Baru telah melahirkan revolusi paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan publik di semua bidang, revolusi paradigma tersebut telah pula melahirkan paradigma baru yang bercita-cita menjadikan hukum sebagai wadah penampung aspirasi rakyat dalam tujuan untuk memberikan kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat. Adanya konfigurasi kekuatan politik yang berimbang, telah pula makin mendorong perubahan model pembuatan kebijaksanaan publik dari model elite ke model kompromi kelompok. Persoalannya, apakah perubahan paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan publik tersebut, telah berkembang ke tahap *normal science* yang telah melahirkan hukum yang *responsif*

dan memberikan kesejahteraan dan keadilan kepada rakyat sesuai dengan tujuan reformasi.

Contohnya, ketika Orde Baru berkuasa, penguasa telah mengeluarkan kebijaksanaan publik yang berkaitan dengan tata niaga cengkeh, jeruk, tepung terigu dan kebijaksanaan-kebijaksanaan lainnya yang melahirkan monopoli. Kemudian setelah terjadi reformasi dibuatlah Undang-Undang Anti Monopoli, permasalahannya apakah Undang-Undang Anti Monopoli ini telah berjalan sesuai dengan cita cita reformasi yang anti monopoli. Karena dalam kenyataan masih pula dapat kita lihat adanya kebijaksanaan publik yang mengakibatkan monopoli, atau tidak berjalannya mekanisme pasar dalam berbagai bidang perekonomian. (misalnya, gula, beras, bahan bakar minyak dan sebagainya). Contoh yang lain, Ketetapan Majelis Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, kemudian diikuti dengan kebijaksanaan publik tentang pembentukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara yang bertujuan antara lain untuk maksud transparansi harta kekayaan pejabat negara. Dari berbagai kasus tentang pengembalian formulir daftar kekayaan yang harus diisi oleh pejabat negara dan dikembalikan ke Komisi Pemeriksa Kekayaan Negara, sudah didapati kasus yaitu banyak pejabat negara baik eksekutif, legislatif dan yudikatif yang tidak melaporkan sesuai dengan batas waktu yang ditetapkan dan keterlambatan itu tidak diberikan sanksi. Bahkan berbagai penyimpangan atau ketidakjujuran dalam laporan karta kekayaan pejabat negara, juga tidak diberikan

sanksi. Sehingga permasalahannya adalah apakah saat ini telah terjadi perubahan paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan publik khususnya dalam bidang perekonomian saat ini, dan seandainya telah terjadi perubahan, seberapa jauhkah perubahan paradigma tersebut mengalami perkembangan.

Untuk itu, penelitian ini mempunyai ruang lingkup kajian tentang paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan publik oleh penguasa yang terwujud dengan peraturan-peraturan perundang-undangan, khususnya dalam bidang pembangunan ekonomi. Dan guna menjawab permasalahan tersebut disusunlah pertanyaan penelitian, sebagai berikut:

- a. Benarkah terjadi perubahan paradigma hukum saat ini?
- b. Sejauh manakah perubahan paradigma hukum tersebut telah berkembang?
- c. Apakah perubahan paradigma hukum menyebabkan perubahan model pembuatan kebijaksanaan publik?
- d. Bagaimanakah perubahan paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan publik di bidang pembangunan ekonomi saat ini, dan apakah telah menjawab persoalan kesejahteraan dan keadilan rakyat?

### **I.3. Tujuan dan Manfaat penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan sajian deskriptif tentang perubahan paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan publik khususnya dalam bidang pembangunan ekonomi di era Reformasi, perkembangan dan akibatnya. Tujuan ini

didasari oleh asumsi bahwa telah terjadi revolusi paradigma yang melahirkan paradigma baru, yaitu dengan tumbanganya Orde Baru dan lahirnya Reformasi. Akibatnya dalam pembuatan kebijaksanaan publik, terjadi perubahan paradigma hukum. Deskripsi dari perubahan paradigma hukum dalam kebijaksanaan publik tersebut, dapat kita pahami dengan cara meneliti secara mendetail pelaksanaan dari beberapa kebijaksanaan publik dan juga membandingkan latar belakang lahirnya beberapa kebijaksanaan publik, sehingga akan diperoleh:

- a. Gambaran tentang paradigma hukum kebijaksanaan publik era Orde Baru.
- b. Gambaran tentang paradigma hukum kebijaksanaan publik saat ini.
- c. Rekonstruksi realitas perubahan paradigma hukum tersebut.

Apabila tujuan tersebut dapat tercapai, diharapkan penelitian ini akan berguna untuk mengetahui apakah perubahan paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan publik khususnya dalam pembangunan ekonomi saat ini, telah dapat menjawab persoalan kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat.

#### **I.4. Kerangka Pemikiran**

Hukum dalam bentuk peraturan adalah perwujudan dari *public policy* penguasa, dan *public policy* itu sendiri merupakan proses politik karena itu *public policy* tidak dapat dilepaskan dari isu-isu dan lingkungan politik.<sup>1</sup> Hukum adalah produk

---

<sup>1</sup> Jay A. Sigler dan Benyamin R. Beede, *The Legal Sources of public policy*, Lexington books, Toronto, -, halaman 3-9

politik, karena fungsi dan peran hukum sangat dipengaruhi dan kerap kali diintervensi oleh kekuatan politik.<sup>2</sup> Hukum sebagai perwujudan dari kebijaksanaan publik adalah peraturan, karena itu peraturan juga sangat dipengaruhi oleh paradigma/cara pandang penguasa terhadap hukum. Ketika penguasa memandang hukum adalah sebagai alat rekayasa sosial, maka penguasa akan mengambil kebijaksanaan publik yang kemudian diwujudkan menjadi peraturan-peraturan yang dapat digunakan untuk menciptakan sistem sosial yang dapat mengatur dan mengendalikan masyarakat.<sup>3</sup> Pandangan hukum penguasa ini akan cenderung dilaksanakan secara *represif* yang sepiantas nampak diikuti oleh kepatuhan rakyat, tetapi nilai kepatuhan rakyat yang timbul adalah semu karena nilai kepatuhan masyarakat dilandasi oleh rasa takut akan sanksi hukum yang berat. Bukan pada pemahaman tentang fungsi hukum bagi mereka. Globalisasi dan modernisasi telah menimbulkan transformasi komunikasi tanpa batas; sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan pemahaman hukum oleh rakyat menjadi berubah dan telah merubah nilai kepercayaan rakyat tersebut menjadi lebih rasional.<sup>4</sup> Rakyat mulai

---

<sup>2</sup> Ichlasul Amal mengatakan, Fungsi dan peran hukum sangat dipengaruhi dan kerap kali diintervensi oleh kekuatan politik, dalam Moh Mahfud MD, *Pergulatan politik dan hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, halaman V-VIII dan cover belakang.

<sup>3</sup> Phillipe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum dan masyarakat dalam transisi menuju hukum yang responsif*,-, halaman 28-46.

<sup>4</sup> Pembahasan rasionalitas dunia dimulai dari Max Weber, yang pada hakekatnya membahas sifat realitas sosial dalam dunia modern. Lihat Heru Nugroho, "Rasionalisasi dan pemudaran pesona dunia, pengantar untuk Max Weber" dalam Ralph Schoeder, *Max Weber tentang hegemoni sistem kepercayaan*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, halaman V-VII.

sadar akan dirinya sebagai pemegang kekuasaan,<sup>5</sup> karena itu mulai melakukan penilaian-penilaian kepada penguasa sebagai pihak yang diberinya mandat untuk mensejahterakannya. Rakyat menginginkan hukum adalah perintah masuk akal yang ditujukan untuk kesejahteraan umum yang dibuat oleh penguasa<sup>6</sup>.

*Public Policy* menurut Anderson; *Public Policy* adalah *policy-policy* yang dikembangkan oleh pemerintah. Sedangkan David Easton mengatakan, *Public policy* adalah pengalokasian nilai-nilai secara paksa terhadap seluruh masyarakat<sup>7</sup>.

Lasswell Raplan mengatakan, *Public Policy* adalah program yang diproyeksikan untuk mencapai tujuan, nilai dan praktek-praktek terarah para hakini. Dan Thomas R. Dey mengatakan, *Public Policy* adalah; apapun yang dilakukan pemerintah untuk memilih apapun yang tidak dilakukan<sup>8</sup>. Dengan demikian dapat didefinisikan *Public Policy* atau kebijaksanaan publik adalah tentang;

- a. Apa yang dilakukan pemerintah atau yang tidak dilakukan pemerintah.
- b. Pengalokasian nilai secara sah oleh pemerintah terhadap seluruh masyarakat.

Dan pemerintah adalah penguasa dalam suatu sistem politik yang terlihat pada masalah sehari-hari yang jadi tanggung jawabnya.

<sup>5</sup> M. Sastrapratedja, "kata pengantar" dalam John Locke, *Kuasa itu milik rakyat*, Kanisius, Yogyakarta, 2002 halaman 5-16.

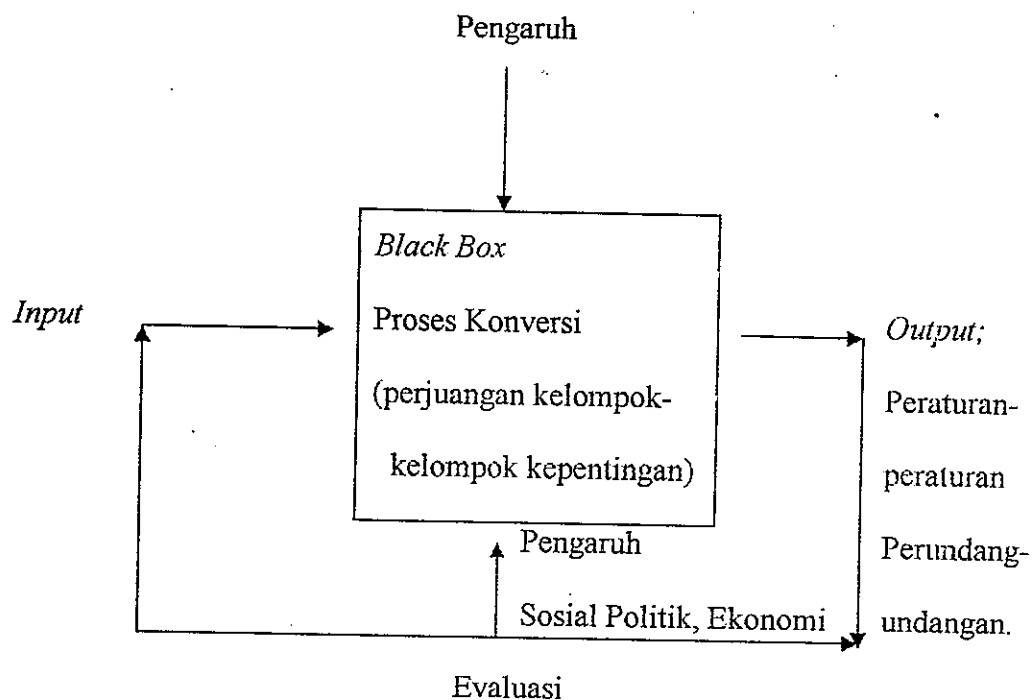
<sup>6</sup> "Quedam rationis ordinatio ad bonum commune, ab eo qui curam communitatis habet, promulgata", Thomas Aquinas, *Summa Theologia*, I-II, q. 90, a.4, lihat pada Martino Sardi, Pengantar dari Editor, pada E. Sumaryono, 2002, *Etika hukum relevansi teori hukum kodrat Thomas Aquinas*, Kanisius, Jogjakarta, halaman 5-6.

<sup>7</sup> Jay A. Sigler, Benyamin R Beede, op.cit, halaman 5.

<sup>8</sup> Abdulkahar Badjuri, Teguh Yuwono, 2002, *Kebijakan publik konsep dan strategi*, Universitas Diponegoro, Semarang, halaman 8.

- c. Kebijakan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh pejabat pemerintah/ lembaga pemerintah.

*Public Policy* adalah respon dari suatu sistem politik pada kekuatan lingkungan yang ada di sekitarnya, dengan demikian *public policy* adalah *output* dari sistem politik.



*Public Policy* dapat dipaksakan kalau diberi simbol yaitu peraturan-peraturan perundang-undangan. Adapun peraturan perundang-undangan adalah berbeda dengan hukum. Karena hukum jauh lebih luas dan mencakup tentang perilaku dan nilai, sedangkan peraturan perundang-undangan adalah hanya implikasi dari kebijakan publik yang berkaitan dengan kepastian aturan.



Ada beberapa model model kebijaksanaan publik, antara lain:

a. Model elite massa. (Dye 1992)

Yaitu suatu model yang dibuat oleh elite massa, dan elite massa adalah sekelompok kecil dari masyarakat sebagai pemegang kekuasaan. Elite massa dianggap yang mengetahui tentang kebutuhan massa, sehingga implikasi dari teori elite adalah:

1. Para elite menerapkan kebijaksanaan publik/*Public policy* tidak sebagai refleksi tuntutan masyarakat tetapi lebih banyak untuk kepentingan elite itu sendiri, dengan demikian perubahan kebijaksanaan publik merupakan hasil definisi dari elite itu sendiri.
2. Elitis berpandangan bahwa massa/masyarakat lebih banyak apatis sering dimanipulasi oleh elite itu sendiri.

b. Model kelompok.

David Truman, mengatakan bahwa kelompok kepentingan adalah suatu kelompok "*sharing*" sikap yang membuat klaim tertentu terhadap kelompok lain dalam masyarakat. Politik sesungguhnya adalah perjuangan antar kelompok untuk mempengaruhi dalam pembuatan kebijaksanaan publik. Kekuatan pengaruh kelompok ditentukan oleh jumlah anggota, solidaritas anggota, kekuatan pendekatan, kepentingannya. Dengan demikian kebijakan publik/*public policy* merupakan keseimbangan yang dicapai sebagai hasil perjanjian kelompok, sehingga kebijakan publik akan menjadi sangat

tergantung dengan kepentingan-kepentingan politik dari kekuatan politik yang ada.

*Public Policy* telah menjadi wadah kompromi yang legal dari berbagai kepentingan yang ada.<sup>9</sup>

Dalam kedua model kebijaksanaan publik ini nampak bahwa kebijaksanaan publik tidak dapat dilepaskan dari kelompok-kelompok politik yang berpengaruh, karena itu untuk mengetahui dan menilai kebijaksanaan-kebijaksanaan publik yang dihasilkan dari penguasa, harus diketahui lebih dahulu antara lain tentang pemahaman pemerintah/penguasa dan batasan masalah<sup>10</sup> dan untuk mengetahui tentang pemahaman penguasa haruslah diketahui paradigma/cara pandang penguasa terhadap hukum.

Istilah Paradigma dikenalkan oleh Thomas Khun dalam *the structure of scientific revolution*, yaitu pandangan mendasar pada waktu tertentu.<sup>11</sup> Paradigma secara umum dapat diartikan sebagai perangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam bertindak dalam kehidupan sehari-hari.<sup>12</sup> Contohnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia; pikiran dan perjuangan Mohamad Hatta meletakkan kedaulatan berada di tangan rakyat, baik dalam bidang

---

<sup>9</sup> Abdulkahar Badjuri, Teguh Yuwono, *ibid.*

<sup>10</sup> Oberlin Silalahi, *Beberapa aspek kebijaksanaan negara*, Liberty 1989.

<sup>11</sup> George Ritzer, 1992, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Rajawali Pers, Jakarta, halaman 3-5

<sup>12</sup> Agus Salim, 2001, *Teori dan paradigma penelitian sosial* (dari Denzin Guba dan Penerapannya), Tiara Wacana, Yogyakarta, halaman 33.

politik maupun dalam bidang ekonomi karena dengan kedaulatan di tangan rakyat bangsa Indonesia tidak menjadi tergantung pada orang lain,<sup>13</sup> pendapat dari Mohamad Hatta tersebut telah menjadi paradigma hukum, karena pemikiran itu telah berkembang menjadi norma hukum atau nilai dalam pembuatan kebijaksanaan publik dan terwujud dalam pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 tentang dasar hak sosial warga negara, pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tentang sendi utama bagi politik perekonomian dan sosial dan pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 tentang dasar tugas pemerintah. Pemikiran-pemikiran Mohammad Hatta ini kemudian dikenal dengan Ekonomi Kerakyatan.<sup>14</sup>

Kuhn mengatakan perkembangan ilmu pengetahuan bukanlah secara kumulatif melainkan secara *revolutioner* yang model perkembangannya<sup>15</sup>.

*Paradigma – Normal science – anomalies – crisis – revolusi – paradigma – dll.*

*Normal science* adalah suatu periode akumulasi ilmu pengetahuan, yaitu ketika para ilmuwan bekerja mengembangkan paradigma yang sedang berpengaruh. Tetapi, ketika ilmuwan tidak dapat mengelakkan pertentangan, penyimpangan dan paradigma yang berpengaruh saat itu tidak dapat memberikan penjelasan atas

---

<sup>13</sup> Mohammad Hatta; Kita merdeka untuk menjadi tuan di negeri sendiri, dalam *Ekonomi Kerakyatan*, lihat Sri Edi Swasono, 2001, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta. halaman 7–23.

<sup>14</sup> Dochak Latif, Sekapur sirih, dalam *Ekonomi Kerakyatan*, 2001, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, halaman VII–XII.

<sup>15</sup> George Ritzer, op cit, halaman 4.

pertanyaan yang timbul dari pertentangan, muncullah krisis dan paradigma lama disanksikan validitasnya. Sehingga ketika krisis memuncak terjadilah revolusi yang kemudian melahirkan paradigma baru sebagai ganti paradigma lama.

## **I.5. Metode Penelitian**

### **a. Paradigma**

Pembahasan terhadap permasalahan dalam penulisan ini menggunakan paradigma *Konstruktivisme*, yang memandang ilmu sosial sebagai analisis sistematis terhadap "*Socially meaningful action*", melalui pengamatan langsung dan terperinci terhadap pelaku sosial dalam seting kehidupan yang wajar atau alamiah. Dengan demikian akan mampu memahami dan menafsirkan bagaimanakah pelaku sosial yang bersangkutan menciptakan dan memelihara/mengelola dunia sosial mereka.<sup>16</sup> Kebijakan publik adalah proses politik yang tidak dapat dipisahkan dari isu-isu politik dan hukum dalam pengertian peraturan adalah perwujudan atau simbol dari kebijakan publik. Karena itu kebijakan publik merupakan konstruksi sosial yang realitas kebenarannya bersifat subyektif, relatif dan kontekstual. Karena itu realitas merupakan interaksi antara peneliti dengan obyek penelitian, sehingga itu untuk merekonstruksikan realitas dibutuhkan empati

---

<sup>16</sup> Dedy N. Hidayat, *Paradigma dan Methodology*, dalam Agus Salim, 2001, *Teori dan paradigma penelitian sosial*, Tiara wacana, Yogyakarta, halaman 42.

dan interaksi dialektik antara peneliti dan responden. Setiap temuan merupakan refleksi autentik dari realitas yang dihayati para pelaku sosial, nilai moral merupakan bagian tidak terpisahkan dalam penelitian dan peneliti adalah fasilitator yang menjembatani keragaman subyektifitas pelaku sosial.<sup>17</sup>

**b. Pendekatan**

Karena paradigma yang dipilih dalam penulisan ini adalah Konstruktivisme, maka penelitian ini menggunakan metode kualitatif, karena nilai moral merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam penelitian ini.

**c. Jenis penelitian**

Penelitian ini akan memandang hukum atau peraturan yang merupakan perwujudan dari kebijaksanaan publik sebagai perwujudan proses politik yang tidak dapat dipisahkan dari isu-isu politik yang merupakan hasil konstruksi sosial, dan bukan sebagai peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah saja. Karena itu jenis penelitian yang dipilih adalah *Sosio-legal research*.

**d. Instrumen penelitian**

---

<sup>17</sup> Guba dan Lincoln, 1994, "Competing Paradigm in Quantitative Research dalam Agus Salim, op.cit, halaman 48-49.

Dalam paradigma konstruktivisme, realitas bersifat subyektif, relatif dan kontekstual, sehingga merupakan interaksi antara peneliti dengan obyek penelitian. Oleh karena itu instrumen dalam penelitian ini adalah:

1. Alat Peneliti Utama yaitu Peneliti sendiri.
2. Alat Peneliti Pendukung, yaitu informan kunci.

**e. Jenis data**

Terdapat 2 (dua) jenis data dalam penelitian ini yaitu:

1. Primer

Hasil observasi, interviu, dan kuisioner yang dilakukan terhadap informan kunci, yang terdiri dari intelektual, mahasiswa, pedagang, buruh, kelompok eksekutif, yudikatif dan legislatif.

2. Sekunder

Peraturan perundang-undangan yang merupakan perwujudan dari kebijaksanaan publik khususnya di bidang pembangunan ekonomi.

**f. Sumber data**

1. Data primer

Ada 2 (dua) jenis data yang akan dikumpulkan yaitu; (1) data tentang paradigma hukum yang ada pada era Orde Baru dan saat ini, (2) data tentang pergeseran paradigma hukum, perkembangan paradigma hukum, perubahan model pembuatan kebijaksanaan publik, dan data

tentang pemecahan persoalan kesejahteraan dan keadilan rakyat oleh kebijaksanaan publik. Kedua jenis data ini akan diperoleh dari observasi, interviu, dan kuisioner dengan informan kunci.

## 2. Data sekunder

Adalah data yang bersumber dari penelitian kepustakaan yang bahan hukumnya berasal dari bahan hukum primier dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primier merupakan bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru dan mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai sesuatu gagasan/ide,<sup>18</sup> yaitu beberapa kebijaksanaan publik di bidang perekonomian yang diambil sebagai sample secara acak untuk mengetahui paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan publik di bidang perekonomian di era Orde Baru dan saat ini, di samping itu beberapa kebijaksanaan publik di bidang sosial politik yang diambil secara acak untuk mengetahui paradigma hukum dalam kebijaksanaan publik di bidang sosial politik di era Orde Baru dan saat ini. Data ini adalah data yang akan digunakan sebagai pembanding, guna mengetahui pergeseran paradigma hukum, perkembangan paradigma hukum, perubahan model pengambilan kebijaksanaan publik dan untuk mengetahui pemecahan

---

<sup>18</sup> S. Nasution, 1982, *Metode Research*, Jermars, Bandung, halaman 58

persoalan kesejahteraan dan keadilan rakyat. Bahan hukum primier didapat dari peraturan-peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.

Bahan hukum Sekunder adalah merupakan bahan-bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum Primier dan dapat digunakan untuk membantu dalam menganalisis serta memahami bahan-bahan hukum primier.<sup>19</sup>

Bahan-bahan hukum Sekunder diperoleh dari kepustakaan yaitu buku-buku, makalah-makalah dalam seminar maupun pertemuan-pertemuan ilmiah lainnya, naskah-naskah di media masa, dan data data yang dipublikasikan lainnya.

#### **g. Metode Pengumpulan data**

Pengumpulan data Primer dalam penelitian ini dengan menggunakan metode;

##### **1. Participant observation**

Dilakukan secara alamiah dan wajar, sehingga mampu dipahami dan ditafsirkan bagaimanakah pelaku sosial menciptakan dan memelihara/mengelola dunia sosial mereka. Fungsi Peneliti dalam mencari sumber data melalui participant observation adalah sebagai

---

<sup>19</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalamania Indonesia, Jakarta, halaman 12.



fasilitator yang menjembatani berbagai keragaman subyektivitas pelaku sosial. Observasi yang dilakukan selalu dikaitkan dengan dua hal yaitu informasi dan konteks agar tidak kehilangan makna.<sup>20</sup>

## 2. Interview

Dilakukan secara tidak terarah (*non directive interview*) artinya peneliti tidak mengarahkan pertanyaan berdasarkan daftar pertanyaan yang telah disiapkan terlebih dahulu, tetapi pertanyaan-pertanyaan tersebut timbul pada saat interview dilakukan dan berdasarkan penjelasan dari informan sendiri.<sup>21</sup> Dalam penentuan informan karena keadaan dan keunikan informasi menjadi tuntutan utama, maka penentuan informan dilakukan dengan *Purposive* maksudnya informan telah ditentukan sebelumnya. Bila informasi dianggap belum mencukupi, maka digunakan teknik *Snow Balling*<sup>22</sup> maksudnya informan-informan lain dapat diperoleh berdasarkan rekomendasi dari informan awal. Hal tersebut dilakukan terus menerus sampai dirasakan oleh peneliti sendiri

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, halaman 30.

<sup>21</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, op.cit, halaman 60

<sup>22</sup> Dalam penelitian kualitatif, maksud sampling adalah untuk menjaring sebanyak mungkin informasi dari pelbagai macam sumber dan bangunannya (*contructions*) dalam konteks dan keunikannya. Oleh karenanya, pada penelitian kualitatif tidak ada sampel acak, tetapi sampel disini adalah bertujuan; lebih lanjut dapat dilihat dalam Lexi J Moleong, 1995, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, Halaman 165-166. Juga dalam Koentjaraningrat, 1973, *Beberapa Dasar Metode Statistik dan sampling dalam penelitian masyarakat*, dalam *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, halaman 115.

bahwa data yang dicari dirasakan telah mencukupi atau sampai tidak ada lagi indikasi muncul informasi baru.<sup>23</sup>

Sedangkan pengumpulan data sekunder diperoleh dari studi pustaka (*library research*), yaitu terhadap berbagai peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen dan jurnal-jurnal hukum, naskah, makalah dan putusan-putusan hakim yang berkaitan dengan kebijaksanaan publik di bidang perekonomian dan dan sosial politik.

#### **h. Metode analisa data**

Setelah data-data Primer dan Sekunder terkumpul, dilakukan penelaahan data yang lebih rinci dan mendalam, agar dapat diinterpretasikan secara logis, sistematis dan konsisten. Dalam Penelitian ini digunakan metode *interpretative understanding* atau *verstehen*.<sup>24</sup> Karena untuk mempelajari seseorang tidak hanya mempelajari perilakunya saja, sebab akan menimbulkan ketidakyakinan apakah perbuatan itu mempunyai arti subyektif yang diarahkan kepada orang lain. Tetapi juga harus menginterpretasikan tindakan si aktor, memahami motif si aktor. Dengan model *interaktif* yaitu terdiri dari 4 (empat) tahapan kegiatan; pengumpulan data, *reduksi data*, pengujian data, dan *verifikasi data/ kesimpulan*. Keempat tahapan ini

---

<sup>23</sup> Sanafiah Faisal, 1990, *Penelitian kualitatif, dasar-dasar dan aplikasi*, YA3, Malang, halaman 44.

<sup>24</sup> George Ritzer, op.cit, halaman 39.

merupakan siklus yang *interaktif* artinya tahap analisis data dilakukan terus-menerus dan berulang-ulang serta bergerak diantara 4 (empat) tahap kegiatan tersebut selama pengumpulan data; selanjutnya bergerak secara bolak-balik di antara *reduksi*, pengujian dan penarikan kesimpulan selama sisa waktu penelitian. Sehingga reduksi data, pengujian data dan verifikasi menjadi gambaran keberhasilan secara berturut-turut dan merupakan kegiatan analisis yang saling susul-menyusul.<sup>25</sup>

#### i. Validasi data

Validasi data dilakukan dengan teknik pemeriksaan *triangulasi*, khususnya *triangulasi* sumber, Patton dalam *qualitative data analysis; A Sourcebook of New Methods*, sebagaimana dikutip oleh Lexi J. Moleong<sup>26</sup> yang mengatakan bahwa *triangulasi* dengan sumber maksudnya membandingkan dan memeriksa ulang secara terbalik tentang derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif, yaitu dengan jalan:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara.
2. Membandingkan yang dikatakan orang di depan umum dengan yang dikatakannya secara pribadi.

---

<sup>25</sup> M.B. Miles dan A.M Huberman, 1992, *Analisa Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta, halaman 19.

<sup>26</sup> Lexi J Moleong, 1995, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Roosdakarya, Bandung, halaman 178.

3. Membandingkan yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan yang dikatakannya sepanjang waktu.
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan.
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

#### **I.6. Sistematika dan Pertanggungjawaban Penulisan**

Hasil penelitian ini disusun menjadi sebuah karya ilmiah dalam bentuk tesis yang terbagi dalam empat bab, dan setiap babnya akan diperinci menjadi beberapa sub bab yang merupakan satuan bahasan, kesemuanya merupakan satu kesatuan yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan.

Adanya paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan publik pada pemerintahan Orde Baru, yang menganggap bahwa hukum adalah alat rekayasa sosial, telah mengakibatkan semua peraturan yang merupakan perwujudan dari kebijaksanaan publik, berusaha selalu dapat melakukan kontrol sosial kepada masyarakat. Sejalan dengan paradigma hukum yang dianut dalam pembuatan kebijaksanaan publik dan kemudian ditunjang dengan adanya kekuatan politik mayoritas tunggal di legislatif, telah mengakibatkan pembuatan kebijaksanaan

publik menganut model Elite-massa. Ketika pemerintahan Orde Baru mengalami kesulitan dalam menjawab tuntutan rakyat tentang keadilan dan kesejahteraan dan kemudian mengakibatkan kehancuran Orde Baru dan munculnya Orde Reformasi, telah menimbulkan pendapat dari penulis bahwa telah terjadi perubahan paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan publik. Pendapat penulis ini didasari dari adanya kondisi politik yang berbeda, yaitu munculnya konfigurasi kekuatan politik yang seimbang sehingga menghilangkan kekuatan mayoritas. Sehingga dalam pembuatan kebijaksanaan publik, eksekutif tidak lagi secara mutlak dapat memaksakan kehendaknya melainkan harus memperhatikan kekuatan politik kelompok-kelompok lainnya. Persoalannya sejauh manakah pergeseran paradigma hukum itu terjadi dan berkembang, apakah pergeseran paradigma hukum tersebut tersebut telah mengakibatkan adanya perubahan model dalam pembuatan kebijaksanaan publik, dan apakah pergeseran paradigma hukum tersebut khususnya di bidang perekonomian telah dapat menjawab persoalan kesejahteraan dan keadilan rakyat. Guna menjawab persoalan tersebut, dalam kerangka teoritik penulisan ini penulis mencoba menguraikan teori-teori tentang paradigma, dan teori-teori tentang kebijaksanaan publik. Selanjutnya untuk melakukan pembahasan terhadap permasalahan, penulis memilih paradigma konstruktivisme yang memandang ilmu sosial sebagai analisis sistematis terhadap "*socially meaningful action*" melalui pengamatan langsung dan terperinci terhadap pelaku sosial dalam seting kehidupan yang wajar dan alamiah. Sehingga pendekatan yang

dipilih adalah kualitatif, karena nilai-nilai moral merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam penelitian ini. Adapun jenis penelitian ini adalah *socio-legal research*, dan karena paradigma konstruktivisme menganggap realitas adalah subyektif, relatif dan kontekstual, maka instrumen penelitian tergantung pada alat peneliti utama yaitu peneliti/penulis sendiri.

Selain itu, dalam bab satu juga menguraikan tujuan dan manfaat penelitian, jenis data, sumber data, metode pengumpulan data, metode analisa data, dan validasi data.

Untuk memudahkan pemahaman tentang keterkaitan paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan publik, dalam bab dua terlebih dahulu dibahas tentang pengertian dan teori-teori tentang paradigma. Dalam hal ini Penulis lebih menekankan tentang teori paradigma dari Thomas Khun dalam karyanya yang berjudul "*The Structure of Scientific Revolution*". Kemudian mengkaitkan pengertian dan teori paradigma tersebut dengan pengertian/definisi tentang hukum, khususnya ajaran Thomas Aquinas dalam teori hukum Kodrat yang menekankan adanya moral dalam hukum positif. Selanjutnya diuraikan tentang definisi tentang kebijaksanaan publik dari beberapa ahli, khususnya variasi analisis model kebijaksanaan negara dari Thomas R Dye, dan pengelompokan tipologi dari Nicholas Henry. Bahasan terakhir dalam Bab II ini adalah keterkaitan paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan publik.

Gambaran tentang latar belakang dan perwujudan kebijaksanaan publik dalam bentuk peraturan-peraturan, diuraikan dalam bab tiga. Adapun dalam pembahasannya bab tiga dibagi menjadi dua subbab, pertama adalah latar belakang dan perwujudan kebijaksanaan publik di era Orde Baru yang terbagi dalam dua bahasan yaitu kebijaksanaan publik secara umum dan kebijaksanaan publik di bidang pembangunan ekonomi. Subbab kedua adalah latar belakang dan perwujudan kebijaksanaan publik di era Reformasi/saat ini yang terbagi dalam dua bahasan juga yaitu kebijaksanaan publik secara umum dan kebijaksanaan publik di bidang pembangunan ekonomi. Pembagian bab tiga dalam dua subbab dan masing-masing subbab menjadi dua bahasan, dimaksudkan untuk memberikan gambaran rekonstruksi realitas lebih rinci tentang paradigma hukum yang dianut di masing-masing jaman. Disamping itu juga dimaksudkan untuk dapat memudahkan dalam memperoleh bandingan, antara paradigma hukum dalam kebijaksanaan publik secara umum dan dalam kebijaksanaan publik di bidang pembangunan ekonomi.

Sedangkan analisa dan pembahasan antara temuan dalam penelitian di lapangan dengan teori-teori yang ada, diuraikan dalam bab empat. Analisa dan uraian bahasan tersebut, adalah dalam upaya untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang timbul. Sedangkan tentang penyimpangan-penyimpangan temuan lapangan dari teori yang ada, tidak akan disajikan dan dianalisa dalam tesis khususnya dalam bab ini karena masih diperlukan penelitian lebih mendalam lagi.

Sebagai gambaran akhir dari rangkaian penelitian ini, dalam bab lima disajikan simpulan dari keseluruhan tesis. Disamping itu juga disampaikan saran kepada pembuat kebijaksanaan publik, dengan maksud agar kesejahteraan dan keadilan rakyat dapat segera terwujud.



## BAB II PARADIGMA HUKUM DALAM KEBIJAKSANAAN PUBLIK

### II.1. Paradigma hukum

Istilah paradigma (*paradigm*) pertama kali diperkenalkan oleh Thomas Kuhn dalam karyanya yang berjudul "*The Structure of scientific Revolution*" (1962).<sup>27</sup> Kuhn mengartikan paradigma sebagai pandangan mendasar tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subject matter*). Tujuan utama Kuhn dalam karyanya tersebut adalah menantang asumsi yang berlaku umum di kalangan ilmuwan mengenai perkembangan ilmu pengetahuan, yang pada umumnya berpendirian bahwa perkembangan atau kemajuan ilmu pengetahuan itu terjadi secara kumulatif. Sedangkan melalui "*The Stucture of scientific Revolution*" Kuhn berpendapat ilmu pengetahuan berkembang tidak secara kumulatif, melainkan secara revolusi

Paradigm I → Normal Science → Anomalies → Crisis → Revolution → Paradigm II

Menurut Kuhn; Paradigma I (tertentu) selama kurun waktu tertentu mendominasi ilmu pengetahuan, yakni suatu pandangan yang mendasar tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subject matter*) dari suatu cabang tertentu.

---

<sup>27</sup> George Ritzer, **A Multiple Paradigm Science**, dalam saduran Alimandan, cetakan ke empat tahun 2003, Sosiologi ilmu pengetahuan berparadigma ganda, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, halaman 3.

*Normal Science* adalah periode akumulasi ilmu pengetahuan, dimana para ilmuwan bekerja dan mengembangkan paradigma yang sedang berpengaruh (Paradigma I).

*Anomalies* adalah suatu keadaan dimana para ilmuwan tidak dapat mengelakkan pertentangan dan penyimpangan yang terjadi, dalam suatu proses setelah terjadinya pengembangan paradigma. Hal itu terjadi karena ketidakmampuan paradigma I memberikan penjelasan terhadap persoalan yang timbul secara memadai.

*Crisis* adalah keadaan dimana *anomalies* menjadi sangat serius, paradigma I mulai disanksikan validitasnya. Dan bila krisis sudah mencapai puncak, timbullah Revolusi dan memunculkan paradigma baru yaitu paradigma II yang diharapkan mampu menyelesaikan persoalan yang dihadapi oleh paradigma sebelumnya (Paradigma I). Dengan demikian adanya revolusi tersebut telah menandai adanya perubahan besar dalam ilmu pengetahuan yaitu, paradigma I mulai turun bahkan menghilang pengaruhnya dan digantikan dengan paradigma ke II yang akan mendominasi ilmu pengetahuan.

Kuhn lebih jauh tidak mendefinisikan dengan jelas apakah yang disebut paradigma, bahkan istilah paradigma dari Kuhn dipergunakan tidak kurang dari dua puluh satu cara yang berbeda. Masterman mencoba meredusir dua puluh satu konsep paradigma Kuhn menjadi tiga tipe yaitu:<sup>28</sup>

- a. Paradigma metafisik (*Metaphysical paradigm*)

Paradigma ini memerankan beberapa fungsi:

---

<sup>28</sup> George Ritzer, *ibid*, halaman 5.

1. Menunjukkan kepada sesuatu yang ada/tidak ada yang menjadi pusat perhatian dari suatu komunitas ilmuwan tertentu.
2. Menunjukkan kepada komunitas ilmuwan tertentu yang memusatkan perhatian mereka untuk menemukan sesuatu yang ada, yang menjadi pusat perhatian mereka.
3. Menunjukkan kepada ilmuwan yang berharap untuk menemukan sesuatu yang sungguh-sungguh ada yang menjadi pusat perhatian dari disiplin ilmu mereka.

Paradigma metafisik ini merupakan konsensus terluas dalam disiplin ilmu, yang membantu membatasi bidang ilmu sehingga membantu mengarahkan ilmuwan dalam melakukan penyelidikan. Kuhn mengartikan paradigma sebagai susunan kepercayaan, nilai-nilai serta teknik-teknik yang sama yang dipakai oleh komunitas ilmuwan tertentu. Dalam paradigma ini terdapat unsur yang disebut *exemplar*, yang menurut Kuhn adalah satu unsur penting dalam paradigma metafisik (*one sort element in; that constellation the methaphisical paradigm*). Menurut Watson dan Cruik (1968) *exemplar* adalah hasil penemuan ilmu pengetahuan yang diterima umum.

b. Paradigma sosiologis (*Sociological paradigm*)

Paradigma sosiologi mirip dengan *exemplar* dari Thomas Kuhn. Dari diskusi Kuhn tentang keanekaragaman fenomena yaitu kebiasaan-kebiasaan nyata, keputusan-keputusan hukum yang diterima, hasil-hasil nyata perkembangan

ilmu pengetahuan, serta hasil-hasil penemuan ilmu pengetahuan yang diterima secara umum. Nampaknya hasil-hasil penemuan ilmu pengetahuan yang diterima secara umum itulah yang memperoleh kedudukan sebagai *exemplar*.

c. Paradigma Konstruksi (*construct paradigm*)

Paradigma ini adalah merupakan konsep paradigma paling sempit diantara ketiga tipe paradigma dari Masterman.

Robert Friedrichs mencoba merumuskan pengertian paradigma secara lebih jelas, “sebagai suatu pandangan mendasar dari suatu disiplin ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subject matter*) yang semestinya dipelajarinya (*a fundamental image a discipline has of its subject matter*). Sedangkan George Ritzer mencoba merumuskan pengertian paradigma menjadi lebih rinci dan jelas yaitu, “pandangan yang mendasar dari ilmuwan tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari oleh suatu cabang ilmu pengetahuan (*discipline*)”. Dengan demikian paradigma membantu merumuskan tentang apa yang dipelajari, persoalan-persoalan apa yang mesti harus dijawab, bagaimana seharusnya menjawabnya, serta aturan-aturan apa yang harus diikuti dalam menginterpretasikan informasi yang dikumpulkan dalam rangka menjawab persoalan-persoalan tersebut. Sehingga terkandung pengertian bahwa dalam satu paradigma tertentu terdapat kesamaan pandangan tentang apa yang menjadi pokok persoalan dari cabang ilmu itu serta kesamaan metode serta instrumen yang

dipergunakan sebagai peralatan analisa. Sedangkan Abdulkahar Badjuri dan Teguh Yuwono mengartikan paradigma secara umum sebagai “perangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam bertindak dalam kehidupan sehari-hari”.<sup>29</sup>

Menurut Roscoe Pound, definisi hukum dipengaruhi oleh sudut tinjauan khusus dari kaula warga negara, pengacara, hakim, ahli hukum.<sup>30</sup> Selain itu, fenomena hukum sangat banyak seginya karena strukturnya yang antinomis. Di dalamnya terdapat banyak otonomi dan heteronomi, unsur ideal dan unsur yang nyata, kemantapan dan mobilitas (*stability and mobility*), ketertiban dan penciptaan (*order and creation*), kekuasaan dan keyakinan, kebutuhan sosial dan ideal sosial, pengalaman dan penyusunan (*construction*), dan gagasan logis dan nilai moral.<sup>31</sup>

A.A.G Peters mengatakan, “apabila hukum dilihat sebagai keharusan yang fungsional, maka fokusnya cenderung pada tata tertib dan kontrol”. “Dan tata tertib dan kontrol merupakan semacam nilai”.<sup>32</sup> Sedangkan Thomas Aquinas mendefinisikan “Hukum” sebagai “tindakan lain adalah perintah akal budi demi kebaikan umum dan dipromulgasikan oleh ia yang memiliki wewenang membina masyarakat”.<sup>33</sup> Ajaran Thomas Aquinas yang kenal dengan teori hukum kodrat ini,

---

<sup>29</sup> Abdulkahar Badjuri Teguh Yuwono, 2002, **Kebijakan publik konsep dan strategi**, universitas Diponegoro, Semarang, halaman 8.

<sup>30</sup> Georges Gurvitch, 1996, *Sosiologi Hukum*, Penerbit Bhratara, Jakarta, halaman 43.

<sup>31</sup> Georges Gurvitch, *ibid*.

<sup>32</sup> A.A.G Peters, 1990, *Hukum dan Perkembangan sosial*, buku teks sosiologi hukum buku III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, halaman 119.

<sup>33</sup> E. Sumaryono, *Etika Hukum, relevansi teori hukum kodrat Thomas Aquinas*, 2002, Kanisius, Yogyakarta, halaman 17.

merupakan sumber makna bagi hukum positif dalam hal konsep-konsep tentang keadilan, korelasi antara kebajikan dan moral dan keadilan sosial, serta menjembatani kewajiban legal dengan kewajiban moral.<sup>34</sup>

Bagi Thomas Aquinas, hukum kodrat bukanlah rangkaian peraturan perundang-undangan yang mengatur secara formal kehendak dari manusia, melainkan merupakan konsep hukum yang mengembangkan dasar-dasar hidup yang bermoral. Karena itu selanjutnya Thomas Aquinas mengatakan harus ada dasar moral dalam hukum positif, yaitu harus selaras dengan hukum kodrat. Sehingga hukum haruslah membantu manusia untuk berkembang sesuai kodratnya, yaitu menjunjung keluhuran martabat manusia, bersifat adil, menjamin kesamaan dan kebebasan, memajukan kepentingan dan kesejahteraan umum.

Dengan demikian paradigma hukum dapat dimengerti sebagai, perangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam membuat kebijaksanaan yang berdasarkan akan moral guna menjadi pedoman dalam mengatasi persoalan kehidupan sehari-hari.

## **II.2. Kebijakan publik**

Mengantisipasi masa depan selalu dikabuti dengan ketidakpastian; saling berbenturannya ramifikasi nilai-nilai dimana nilai baru selalu dianggap superior dari nilai lama; sulitnya mempertemukan kepentingan-kepentingan yang saling

---

<sup>34</sup> E. Sumaryono, *ibid*, halaman 24

berbeda dan sebagainya, hal ini telah menjadi tantangan bagi para pembuat kebijaksanaan (*policy Framers*), utamanya para aparat pemerintah (*public bureaucrats*) untuk dapat membuat kebijaksanaan negara yang baik, dalam arti menyentuh kepentingan rakyat secara keseluruhan dan berdampak positif.<sup>35</sup>

Banyak ahli memberikan definisi yang berbeda-beda dari kebijaksanaan (*policy*), Harold D Lasswell dan Abraham Kaplan memberikan arti kebijaksanaan sebagai; "*a projected program of goals, values and practies*". (Suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah).<sup>36</sup> Carl J Friedrich mendefinisikan kebijaksanaan sebagai berikut, "... *aproposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose.*"<sup>37</sup> (Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu). James E Ander memberikan penjelasan tentang kebijaksanaan sebagai, "*A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern.*"<sup>38</sup> (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan

---

<sup>35</sup> M. Irfan Islamy, cetakan kesebelas Juni 2002, *Prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan negara*, Bumi Aksara, Jakarta., halaman 2.

<sup>36</sup> Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan, *Power and Society*, pada M. Irfan Islamy, *ibid*, halaman 17.

<sup>37</sup> Cals J. Friedrich, *Man and His Government*, pada M. Irfan Islamy, *ibid*, halaman 17.

<sup>38</sup> James A. Anderson, *Publik policy making*, pada M. Irfan Islamy, *ibid*, halaman 17.

tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Seperti halnya dengan berbagai definisi dari kebijaksanaan (*policy*), definisi dari kebijaksanaan negara atau kebijaksanaan publik atau *public policy* juga bermacam-macam. Thomas R Dye mendefinisikan sebagai, "*is whatever government choose to do or not to do.*"<sup>39</sup> (Apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Dengan demikian apabila pemerintah memilih melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya. Sehingga kebijaksanaan pemerintah itu adalah meliputi semua tindakan, bukan hanya pernyataan keinginan pemerintah. Demikian juga jika pemerintah memilih tidak melakukan sesuatu, hal itu adalah telah meliputi tindakan pemerintah. Karena dengan pilihan pemerintah tidak melakukan sesuatu, telah menimbulkan akibat yang adalah sama dengan jika pemerintah memilih melakukan sesuatu/tindakan. George C Edwards III dan Ira Sharkansky, mengartikan kebijaksanaan negara sebagai berikut: "... *is what governments say and do, or do not do. It is the goals or purposes of government programs ...*"<sup>40</sup> (Adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijaksanaan negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah). Selanjutnya dikatakan bahwa kebijaksanaan negara tersebut dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau

---

<sup>39</sup> Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, dalam M. Irfan Islamy, *ibid*, halaman 18.

<sup>40</sup> George C. Edwards III dan Ira Sharkansky, *The Policy Predicament*, dalam M. Irfan Islamy, *ibid*, halaman 18.



dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras pemerintah ataupun berupa program-programa dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.<sup>41</sup> Dan David Easton mengatakan, *Public policy* adalah pengalokasian nilai-nilai secara paksa terhadap seluruh masyarakat (*"The Autoritative allocation of values for the whole society"*)<sup>42</sup>. Dari definisi Easton ditegaskan bahwa pemerintahlah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam apa yang oleh Easton disebutkan sebagai *"authorities in a political system"*, yaitu para penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah-masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawab atau peranannya.<sup>43</sup>

Dengan demikian *public policy*/kebijaksanaan negara tidak dapat disterilkan dari politik, karena kebijaksanaan negara merupakan respon dari suatu sistem politik pada kekuatan lingkungan yang ada di sekitarnya. Dan kebijaksanaan tersebut dapat dipaksakan, dan kebijaksanaan tersebut dapat diberi simbol yaitu peraturan-peraturan, perundang-undangan. Dengan demikian dapat didefinisikan bahwa *public policy* atau kebijaksanaan negara adalah;

---

<sup>41</sup> M. Irfan Islamy, *ibid*, halaman 19.

<sup>42</sup> David Easton, dalam Jay A. Sigler dan Benyamin R. Beede, *The Legal Sources of public policy*, Lexington Books, Toronto, halaman 3-9.

<sup>43</sup> M. Irfan Islamy, *loc.cit*, halaman 20.

- a. Apa yang dilakukan pemerintah atau yang tidak dilakukan pemerintah.
- b. Pengalokasian nilai secara sah oleh pemerintah terhadap seluruh masyarakat, dan pemerintah adalah penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat pada masalah-masalah sehari-hari yang menjadi tanggung jawabnya.
- c. Kebijakan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh pejabat pemerintah/lembaga pemerintah.

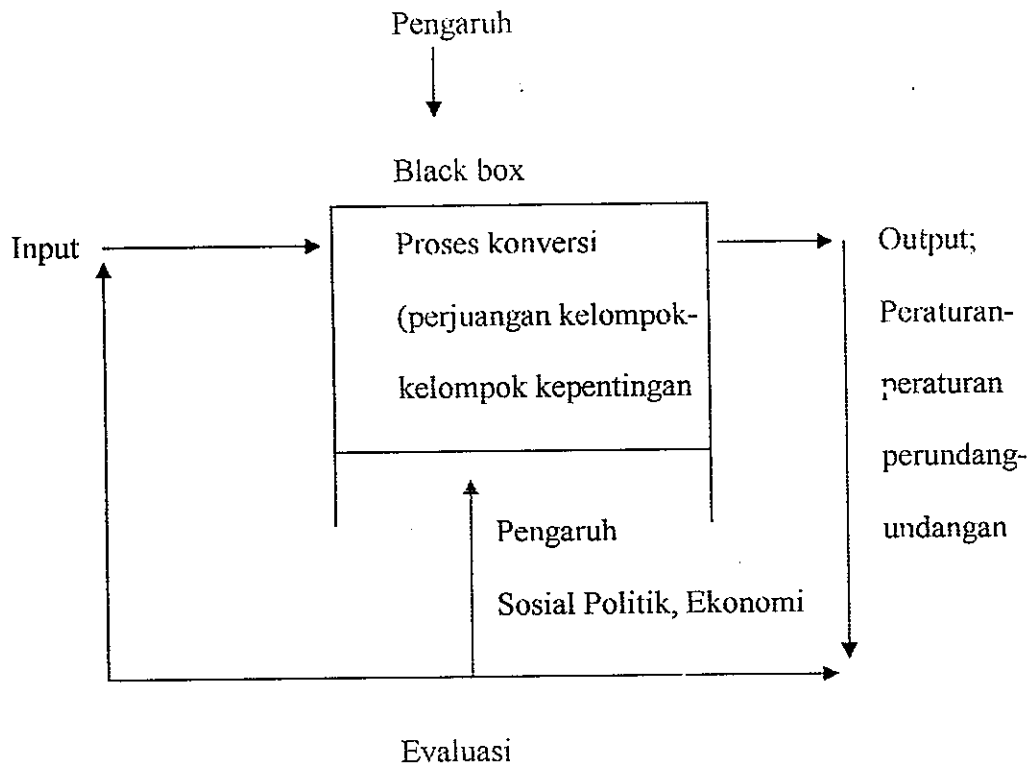
M. Irfan Islamy mengatakan bahwa kebijakan negara mempunyai implikasi sebagai berikut;<sup>44</sup>

- a. Bahwa kebijakan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Bahwa kebijakan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata.
- c. Bahwa kebijakan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- d. Bahwa kebijakan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

---

<sup>44</sup> M. Irfan Islamy, Ibid, halaman 20-21.

Gambar 1. Kebijakannanaan Negara



Thomas. R. Dye mengemukakan berbagai macam variasi analisa model kebijaksanaan negara, dan Nicholas Henry mengelompokan tipologi tersebut menjadi dua kelompok besar sebagai berikut: <sup>45</sup>

a. Kebijakannanaan negara dianalisa dari sudut proses, yaitu:

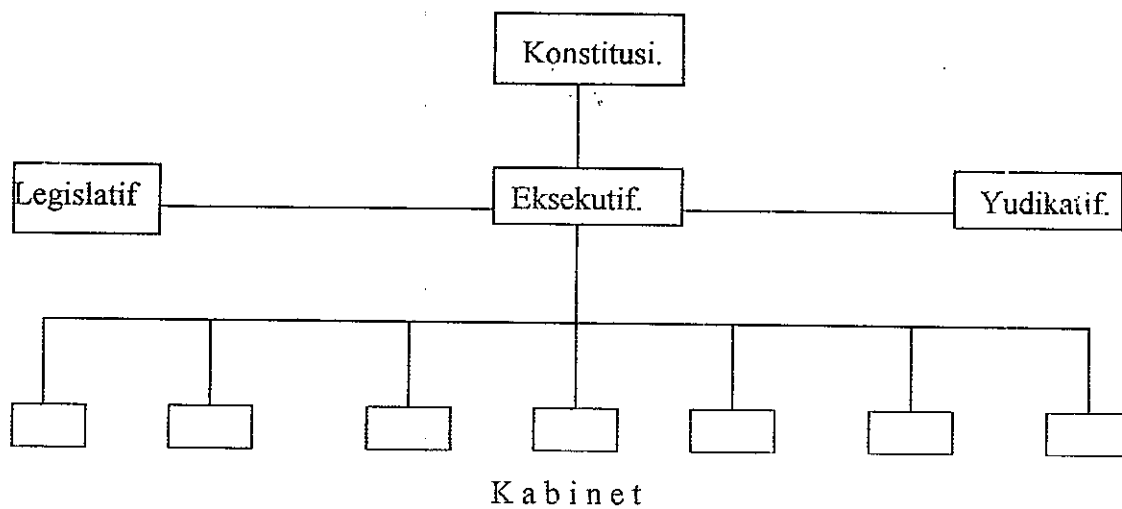
1. Institusional

Pada model ini, pusat perhatian terletak pada struktur organisasi pemerintah karena pusat kegiatan-kegiatan politik berpusat pada

<sup>45</sup> Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs* dalam M. Irfan Islamy, ibid, halaman 36.

lembaga-lembaga pemerintah (lembaga eksekutif, yudikatif, dan legislatif), sehingga kebijaksanaan negara secara otoritatif dirumuskan dan dilaksanakan pada lembaga-lembaga pemerintah. Dengan demikian terdapat hubungan yang kuat antara kebijaksanaan negara dengan lembaga-lembaga pemerintah, hal itu disebabkan karena suatu kebijaksanaan tidak dapat menjadi kebijaksanaan negara kalau tidak dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintah.

**Gambar 2. Model Institusional**



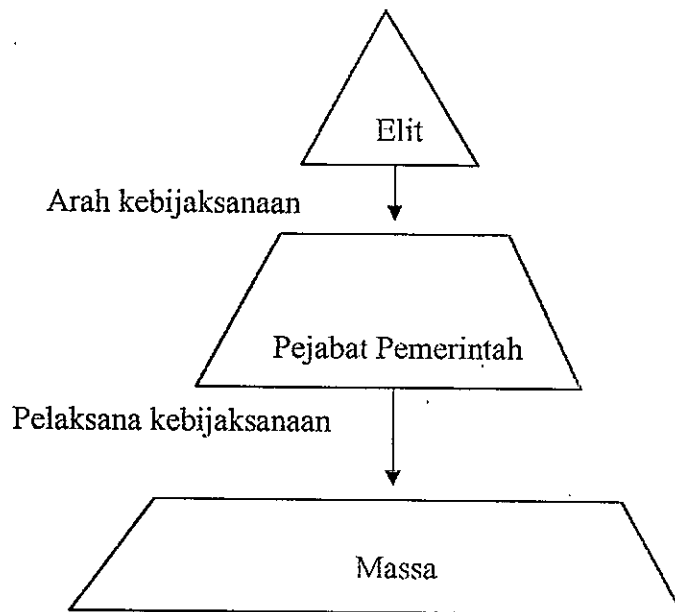
## 2. Elit-massa

Model ini memandang administrator bukan sebagai “abdi rakyat” akan tetapi sebagai kelompok-kelompok kecil yang mapan. Kelompok elit ini bertugas membuat, mempengaruhi massa dan melaksanakan kebijaksanaan di lingkungan massa yang bersifat apatis, buta terhadap informasi dan pasif. Kebijaksanaan negara mengalir dari kelompok ini yang berada di atas menuju ke massa/bawah. Nilai-nilai yang dianut kelompok elit adalah berbeda dengan nilai-nilai yang dianut oleh massa, dengan demikian kebijaksanaan negara pada model ini merupakan pewujudan dari keinginan-keinginan utama dari kelompok elit yang berkuasa bukan kebijaksanaan yang menggambarkan keinginan/tuntutan rakyat. Karena kebijaksanaan dibuat dan ditentukan oleh kelompok elit, maka pemerintah hanyalah sekedar pelaksana-pelaksana dari kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh kelompok elit itu sendiri. Model elit-massa ini dapat dirumuskan secara singkat sebagai berikut:

- a) Masyarakat dibagi menjadi dua, yaitu kelompok besar dan kelompok kecil. Kelompok kecil adalah memiliki kekuasaan dan bertindak sebagai penguasa yang menentukan kebijaksanaan negara, sedangkan kelompok besar adalah kelompok yang dikuasai.

- b) Kelompok elit mempunyai tipe yang berbeda dengan kelompok non elit/massa. Kelompok elit dipilih dan ditentukan secara istimewa dari kelompok massa.
- c) Perpindahan posisi/kedudukan dari non elit ke elit dilakukan selambat mungkin, agar stabilitas terjaga dan menghindari pergolakan. Dan hanya kelompok massa yang menerima kesepakatan dasar kelompok elit yang dapat masuk dalam lingkaran penguasa.
- d) Golongan elit menggunakan kesepakatan tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial dan untuk melindungi sistem tersebut.
- e) Kebijakan negara tidaklah menggambarkan keinginan massa, tetapi keinginan dari elit. Dan perubahan kebijakan negara dilakukan sedikit-sedikit (inkremental), bukan secara segera dan besar-besaran (revolusioner).
- f) Golongan elit yang aktif relatif sedikit sekali memperoleh pengaruh dari massa yang apatis/pasif. Golongan elitlah yang mempengaruhi massa dan bukan massa yang mempengaruhi elit.

Gambar 3: Model Elit Massa



### 3. Kelompok

Model ini menganut teorinya David B. Truman, dalam bukunya "*The Governmental Process*," menyatakan bahwa interaksi di antara kelompok-kelompok adalah merupakan kenyataan politik. Sedangkan individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan diri baik secara formal maupun informal ke dalam kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingan kepada pemerintah. Kelompok kepentingan akan semakin mempunyai arti penting dalam proses dan kegiatan politik karena sebenarnya politik itu merupakan perjuangan diantara

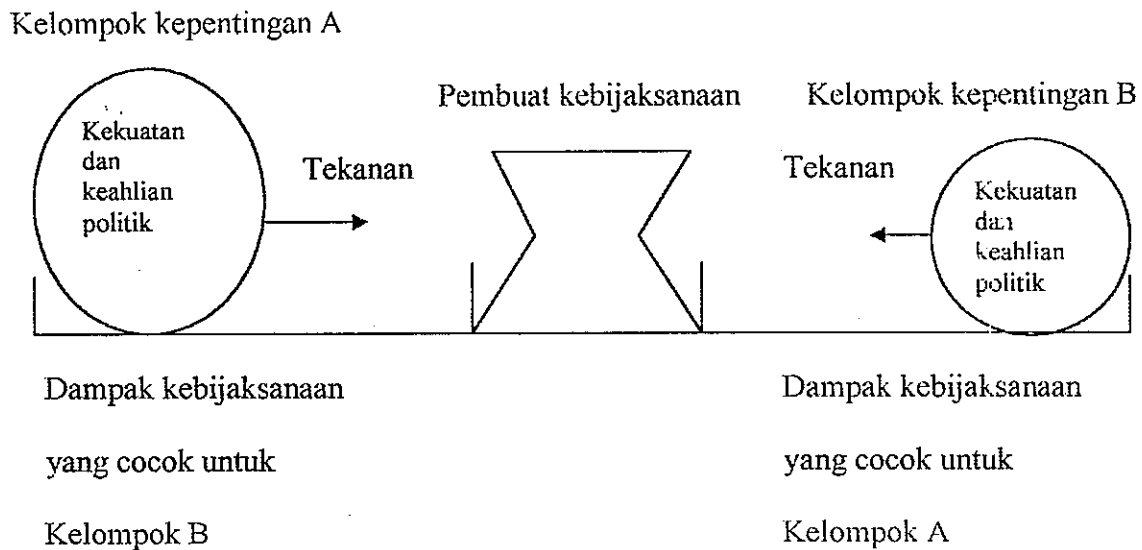
kelompok-kelompok untuk mempengaruhi kebijaksanaan negara. Menurut teori ini, kebijaksanaan negara merupakan perimbangan (*equilibrium*) yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Kelompok kepentingan yang berpengaruh akan dapat mempengaruhi kebijaksanaan negara. Dan, untuk menjaga perimbangan tersebut, sistem politik bertugas untuk menengahi konflik di antara kelompok-kelompok tersebut. Thomas R. Dye selanjutnya mengatakan, tugas sistem politik adalah menengahi konflik antar kelompok dengan cara: membuat aturan permainan dan percaturan antar kelompok, mengatur kompromi dan menciptakan keseimbangan kepentingan-kepentingan yang berbeda, mewujudkan kompromi-kompromi tersebut dalam bentuk kebijaksanaan negara, dan memaksakan berlakunya kompromi-kompromi bagi semua pihak.

Aktivitas politik dipandang oleh model ini sebagai hasil perjuangan kelompok, sehingga pembuat kebijaksanaan negara secara terus menerus merespon tekanan-tekanan yang diberikan oleh kelompok kepentingan dengan melakukan tawar menawar (*bargaining*), perjanjian (*negotiating*), dan kompromi (*compromising*) terhadap persaingan tuntutan-tuntutan dari kelompok-kelompok yang berpengaruh. Kesimpulannya, kebijaksanaan negara menurut model ini adalah



merupakan keseimbangan (*equilibrium*) yang dicapai dari perjuangan kelompok kepentingan yang berbeda-beda.

**Gambar 4. Model Kelompok**

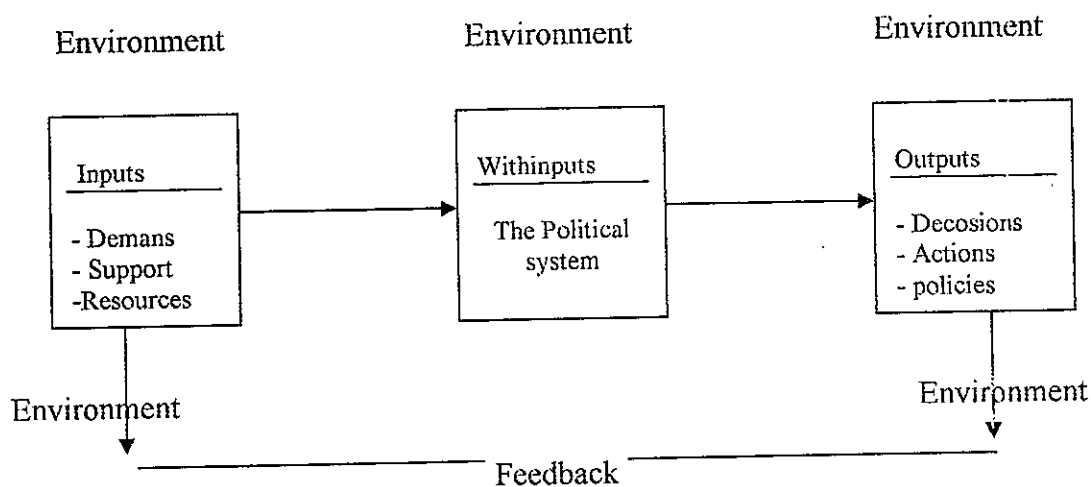


#### 4. Sistem-Politik.

Model sistem politik didasarkan dari konsep-konsep teori informasi (*insouts, withinputs, outputs dan feedback*) dan memandang kebijakan negara sebagai respons suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya) yang ada disekitarnya. Dengan demikian kebijakan negara dipandang sebagai hasil dari sistem politik. Lembaga-lembaga dan aktivitas politik dalam masyarakat mengubah tuntutan (*demands*), dukungan (*support*) dan sumber-sumber

(*resources*) yang merupakan *inputs*, menjadi keputusan-keputusan kebijaksanaan yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*), atau dengan kata lain mengubah *inputs* menjadi *outputs*. *Demands* timbul jika individu-individu dan kelompok-kelompok setelah memperoleh *respons* dari adanya peristiwa/keadaan di sektoral yang berusaha mempengaruhi proses pembuatan kebijaksanaan. Tuntutan tersebut timbul dari sistem politik (anggota birokrasi, pejabat pemerintah) atau dari luar sistem politik (anggota masyarakat, kelompok kepentingan).

Gambar 5. Model Sistem-Politik



b. Kebijakan negara dianalisa dari sudut hasil-akibat, yaitu:

1. Rational-comprehensive.

Model ini didasarkan dari teori ekonomi atau konsep manusia ekonomi (*concept of an economic man*). Menurut konsep manusia-ekonomi, semua individu tahu tentang pelbagai macam alternatif yang tersedia pada situasi tertentu dan juga tentang konsekuensi-konsekuensi yang ada pada setiap alternatif tertentu. Sehubungan dengan hal itu setiap orang akan berperilaku rasional yaitu akan membuat pilihan-pilihan sedemikian rupa sehingga mencapai nilai yang paling tinggi. Model rasional-comprehensive, menekankan pada “pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuatan keputusan”. Konsep rasional sama dengan konsep efisiensi, karena itu dapat dikatakan bahwa kebijakan yang rasional adalah suatu kebijakan yang sangat efisien dimana rasio antara nilai yang dicapai dan nilai yang dikorbankannya adalah positif dan lebih tinggi dibandingkan dengan alternatif-alternatif yang lain.

Menurut Yehezkel Dror, dalam membuat kebijakan yang rasional pembuat kebijakan harus:<sup>46</sup>

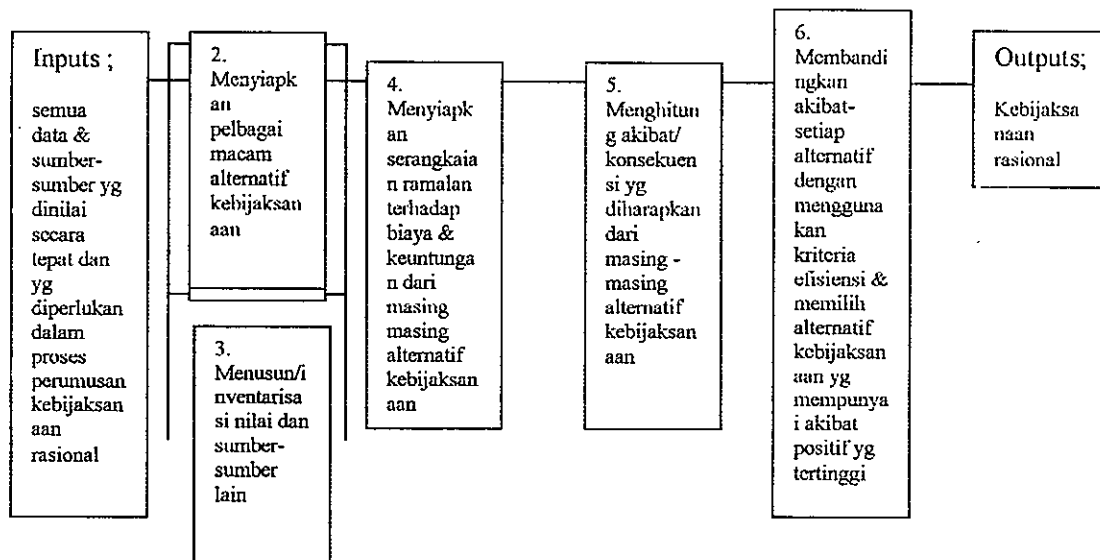
a) Mengetahui semua nilai-nilai yang ada pada masyarakat.

---

<sup>46</sup> Yehezkel Dror, *Public Policy Making Re-examined*, dalam Irfan Islamy, ibid halaman 50.

- b) Mengetahui semua alternatif-alternatif kebijaksanaan yang tersedia.
- c) Mengetahui semua konsekuensi dari setiap alternatif kebijaksanaan.
- d) Menghitung rasio antara tujuan dan nilai-nilai sosial yang dikorbankan bagi setiap alternatif kebijaksanaan.
- e) Memilih alternatif kebijaksanaan yang paling efisien.

Gambar 6. Model Rasional-Komprehensif



## 2. Incremental.

Model ini timbul karena kritik atas model Rasional Comprehensive yang mendasarkan diri dari konsep "*Economic man*", pada model Incremental disebut "*Principle of bounded rationality*" atau "*satisficing*" mendasarkan diri dari "*administratif man*". Konsep ini mengakui adanya keterbatasan-keterbatasan yang ada padanya, dan hal ini tidak dimiliki oleh konsep "*economic man*". "*Administratif man*" mengakui akan keterbatasan-keterbatasan pengetahuan dan keahliannya, sehingga tidak akan mampu mempertimbangkan semua nilai-nilai sosial (alternatif) serta dampaknya secara detail. *Administratif man* selalu dibimbing oleh sistem nilai dan rasa tanggung jawab untuk mencapai tujuan di dalam memilih alternatif-alternatif kebijaksanaannya. Karena itu *adminstratif man* berpikir secara pragmatis dengan cukup memuaskan diri (*satisfices*) dengan memilih suatu alternatif yang dianggapnya baik, yang dijumpainya pertama kali dengan tidak mau bersusah payah mencari alternatif-alternatif lain guna mendapatkan suatu pilihan yang terbaik. Model Incremental didasarkan dari teori sarjana ekonomi yang bernama Charles E. Lindblom yang menjelaskan tentang proses pembuatan keputusan dalam buku "*The Science of muddling Though*". Model ini memandang kebijaksanaan negara sebagai suatu kelanjutan kegiatan-kegiatan pemerintah di masa

lalu dengan hanya mengubahnya (modifikasi) sedikit-sedikit.<sup>47</sup> Dengan demikian perumusan kebijaksanaan dengan model incremental akan terjadi secara terus-menerus, tidak sekali untuk selamanya. Perumusan kebijaksanaan dengan model ini menggunakan analisa yang sederhana (*simplification*), secara politik tepat (*politically expedient*), berlandaskan sistem nilai (*value system/normative theory*), mampu menghilangkan konflik (*reduce conflict*) dan menjamin stabilitas politik (*maintain the stability of political system*).<sup>48</sup>

### 3. Mixed-scanning.

Pencetus model ini adalah seorang sosiolog yang bernama Amital Etzioni. Model ini lahir setelah Etzioni mempelajari model rasional-comprehensif dan incremental. Model Mixed-scanning menggabungkan unsur-unsur kebaikan yang ada pada model *rational-comprehensive* dan *incremental*. Etzioni membedakan dua jenis keputusan yaitu *contextuating (fundamental) decisions* yaitu keputusan-keputusan yang dibuat melalui penjelajahan terhadap alternatif utama yang dilihat oleh pembuat keputusan sesuai dengan konsepsi tujuan yang akan dicapai, dan *bit (incremental) decisions* yaitu keputusan-keputusan yang dibuat

---

<sup>47</sup> Irfan Islamy, ibid halaman 59.

<sup>48</sup> Irfan Islamy, ibid halaman 58.

secara inkremental yang didasarkan atas keputusan-keputusan fundamental yang telah dibuat sebelumnya.<sup>49</sup>

Dari model-model yang telah dikemukakan baik model yang lahir dari pendekatan analisa sudut proses maupun model yang lahir dari pendekatan analisa sudut hasil, kesemuanya mengandung kelemahan-kelemahan dan kebaikan-kebaikan. Akan tetapi yang jelas keputusan pengambilan kebijaksanaan adalah dari pembuat kebijaksanaan untuk mengambil keputusan guna memilih salah satu model harus didasarkan dari kriteria-kriteria tertentu yang dianggapnya paling baik. Di antara kriteria tertentu tersebut yang paling dominan adalah pengaruh *decision maker's values* (nilai-nilai/standar pembuat keputusan itu sendiri) dan *environmental influence* (pengaruh lingkungan) sistem politik baik berupa politik, ekonomi, sosial, keamanan, geografis dan sebagainya. Kedua hal tersebut banyak mempengaruhi pembuatan keputusan dalam menentukan model-model pembuatan keputusan.

### II.3. Paradigma dalam proses pembuatan kebijaksanaan.

Membuat dan merumuskan suatu kebijaksanaan bukanlah proses sederhana, apalagi kebijaksanaan negara (*public policy*), karena dalam perumusan kebijaksanaan akan terdapat banyak faktor dan kekuatan-kekuatan yang akan mempengaruhi dalam proses pembuatannya. Walaupun demikian kebijaksanaan negara adalah harus

---

<sup>49</sup> Emtal Etzioni, *Mixed-scanning: A "Third" Approach to Decisions Making*, dalam *public Administration Review* XXVII, dalam Irfan Islamy, ibid halaman 70-71.

menyentuh kepentingan rakyat secara keseluruhan dalam upaya memenuhi kebutuhannya dan mensejahterakannya. Karena itu dalam pembuatan perumusan kebijaksanaan negara haruslah memperhatikan nilai-nilai yang berasal dari keyakinan, aspirasi dan kebutuhan-kebutuhan masyarakat untuk mempertahankan dan mensejahterakan kehidupan rakyat. Nilai-nilai tersebut bersama-sama dengan norma-norma dan tujuan-tujuan yang ada dalam bermasyarakat adalah merupakan sistem nilai dalam masyarakat. Sesuatu dikatakan bernilai jika mempunyai bobot kualitas, dan akan berfungsi sebagai pendorong sekaligus pembatas bagi tindakan manusia. Nilai-nilai tersebut akan berwujud sebagai kebutuhan-kebutuhan, keinginan-keinginan, tuntutan-tuntutan dari masyarakat yang harus dipenuhi oleh pembuat kebijaksanaan negara. Tetapi di dalam masyarakat terdapat banyak nilai, yang dapat berbeda satu dengan yang lain ataupun yang sama satu dengan yang lain. Dengan demikian kebijaksanaan negara pada hakekatnya adalah keputusan untuk memilih nilai yang terbaik dari sekian banyak nilai yang ada di masyarakat. Nilai terbaik yang dipilih tersebut adalah nilai yang sesuai dengan kepentingan masyarakat<sup>50</sup>. Adapun kedudukan perumus kebijaksanaan negara adalah dalam posisi sebagai penilai, sehingga harus mampu melakukan identifikasi dan analisa terhadap nilai-nilai yang beraneka ragam kemudian menentukan nilai mana yang akan dipilihnya. Ketidakkampuannya melakukan penilaian dengan identifikasi dan analisa terhadap nilai-nilai, akan mengakibatkan tidak terwujudnya kepentingan

---

<sup>50</sup> Irfan Islamy, *ibid* halaman 121.



masyarakat. Dengan demikian sistem nilai mempunyai kedudukan dan peranan yang strategis dalam perumusan kebijaksanaan negara, karena bagi pembuat kebijaksanaan negara tidak ada alternatif lain kecuali menjadikan sistem nilai masyarakat sebagai pedoman atau landasan dalam setiap proses pembuatan kebijaksanaan negara.<sup>51</sup> Walaupun seringkali pembuat kebijaksanaan negara dapat mengalami konflik nilai, karena nilai-nilai yang dianutnya bertentangan dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Dalam kondisi demikian pembuat kebijaksanaan negara tetaplah dituntut untuk mempunyai tanggung-jawab moral yang tinggi untuk dapat membuat kebijaksanaan negara yang mementingkan kepentingan rakyat. karena itu lebih jauh Irfan Islamy mengatakan bahwa *"decisions maker's values"* (nilai-nilai standar pembuat keputusan) dan *environmental influence* (pengaruh lingkungan) memegang pengaruh penting dalam pemilihan model pembuatan kebijaksanaan negara". Maksudnya peranan nilai-nilai dari pembuat keputusan adalah memegang peranan penting dalam pembuatan kebijaksanaan negara, disamping pengaruh lingkungan. Karena pembuat keputusan berhadapan dengan masalah, kemudian akan memandang setiap masalah yang dihadapi dan melakukan penilaian berdasarkan nilai-nilai yang diyakininya. Sebagai konsekuensinya suatu masalah dapat dianggap masalah yang perlu dipecahkan atau tidak sangat tergantung dari penilaian pembuat kebijaksanaan negara. Karena sesuatu yang dianggap "masalah" bagi seseorang, mungkin justru

---

<sup>51</sup> Irfan Islamy, op.cit, halaman 123.

“menguntungkan” bagi orang lain. Charles O Jones mengatakan *“events in society are interpreted in different ways by different people at different times. Many problems may result from the same event.”* Peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam masyarakat diartikan secara berbeda-beda oleh orang-orang yang berbeda pada waktu yang berbeda-beda pula. Banyak masalah-masalah yang timbul dari satu peristiwa yang sama).<sup>52</sup> James E Anderson mengutip pendapat David G Smith dan memberikan pernyataan sebagai berikut, *“For policy purposes a problem can be formally defined as condition or situation that produces needs or dissatisfactions on the part of people for which relief or redress is sought. This may be done by those directly affected or others acting on their behalf.”* (Untuk kepentingan kebijaksanaan, suatu masalah dapat diartikan secara formal sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan pada rakyat untuk mana perlu dicari cara-cara penanggulangannya. Hal ini dilakukan oleh mereka yang secara langsung terkena akibat oleh masalah itu atau orang lain yang punya tanggung jawab itu).<sup>53</sup> Jones mengartikan “peristiwa” sebagai kegiatan-kegiatan alam yang mempunyai konsekuensi pada kehidupan sosial. Dan mengartikan masalah sebagai kebutuhan-kebutuhan manusia yang harus diatasi/dipecahkan. Kebutuhan-kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi secara pribadi dan mempunyai akibat luas adalah kebutuhan-kebutuhan umum, sehingga tidak

---

<sup>52</sup> Charles O Jones, *an introduction to the study of public policy* dalam Irfan Islamy, op.cit, halaman 78.

<sup>53</sup> James Enderson, dalam Irfan Islamy, ibid halaman 79.

semua masalah merupakan kebutuhan umum dan mendapatkan penilaian utama dari pembuat kebijaksanaan negara. Demikian sebaliknya sering pula terjadi masalah pribadi kemudian terkonversi dalam sistem politik sehingga menjadi kebijaksanaan negara. Karena itu langkah pertama pembuat kebijaksanaan negara adalah melakukan identifikasi masalah, kemudian membuat rumusan yang jelas akan masalah tersebut. Kesalahan dalam mengidentifikasi masalah dengan menganggap gejala-gejala masalah adalah masalah sebenarnya, dapat mengakibatkan kesalahan dalam perumusan masalah yang pada akhirnya akan mengakibatkan kesalahan dalam membuat kebijaksanaan. Tahap berikutnya adalah memasukkan masalah tersebut ke dalam agenda pemerintah, dan suatu agenda pemerintah bukan daftar formal yang mempunyai bobot prioritas dari suatu masalah yang harus didiskusikan oleh pembuat keputusan, melainkan agenda pemerintah adalah menggambarkan problema pembuat keputusan dengan memberikan perhatian lebih kepada masalah tersebut. Setelah masalah-masalah tersebut masuk dalam agenda pemerintah, selanjutnya adalah usulan kebijaksanaan negara yaitu menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Kegiatannya adalah mengidentifikasikan alternatif, mendefinisikan dan merumuskan alternatif, menilai masing-masing alternatif yang tersedia, dan memilih alternatif yang dianggapnya paling baik dan dilaksanakan. Usulan kebijaksanaan ini tidak secara otomatis dapat dijalankan, karena usulan kebijaksanaan ini harus mendapatkan pengesahan. Bahkan ada kalanya usulan

kebijaksanaan ini dirumah, ditambah dan atau dikurangkan oleh lembaga yang mempunyai wewenang untuk mengesahkan kebijaksanaan ini. Irfan Islamy mengatakan bahwa “ proses pengesahan kebijaksanaan itu adalah suatu proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama-sama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima (*conforming to recognized principles or accepted standards*). Landasan-landasan utama melakukan pengesahan adalah variabel-variabel sosial seperti nilai-nilai dalam masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya.<sup>54</sup> Dengan demikian dalam perumusan kebijaksanaan yang dimulai dari mengidentifikasi masalah, merumuskan masalah sampai dengan pengesahan kebijaksanaan, cara pandang pembuat keputusan memegang peranan yang sangat penting. Cara pandang tersebut adalah paradigma, dan menurut Abdulkahar Badjuri dan Teguh Yuwono mengartikan paradigma adalah perangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntut seseorang dalam bertindak dalam kehidupan sehari-hari. Sehingga dengan kata lain pembuatan kebijaksanaan negara adalah tergantung dari cara pandang (paradigma) pembuat keputusan dalam memandang setiap nilai dalam masalah yang harus dipecahkannya.

---

<sup>54</sup> Irfan islamy, ibid halaman 100.

### **BAB III. KEBIJAKSANAAN PUBLIK ORDE BARU DAN ORDE REFORMASI**

#### **III.1. Orde Baru**

a. Kebijakan publik Orde Baru.

Ketika pada tahun 1963 stabilitas politik nasional di Indonesia mulai goyah dan pertentangan politik makin tajam akibat adanya krisis ekonomi, menurut Feith, tahun 1963 merupakan fase terjadinya polarisasi dalam demokrasi terpimpin.<sup>55</sup> Krisis tersebut makin memuncak dan menjadi krisis politik, dan puncaknya adalah dikeluarkannya Surat Perintah Sebelas Maret tahun 1966 kepada Soeharto oleh Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi setelah terjadinya peristiwa Gerakan 30 September 1965. Surat Perintah Sebelas Maret 1966 itulah awal lahirnya Orde Baru.<sup>56</sup> Dengan Surat Perintah Sebelas Maret 1966, Soeharto melakukan tindakan pembaharuan politik, hal ini makin diperkuat dengan adanya Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tahun 1967, yang mengeluarkan ketetapan ketetapan antara lain.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Moh. Mahfud MD., *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia*, Jakarta, 2000, halaman 59

<sup>56</sup> Marwati Djoenet Poeponogoro dan Noegroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia* jilid VI, dalam *ibid* halaman 60

<sup>57</sup> Kwantjik Saleh, *Kitab Himpunan Lengkap Ketetapan-Ketetapan MPRS/MPR Ghalamania Indonesia*, Jakarta, 1981.

1. Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno dan mengangkat Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden Republik Indonesia.
2. Ketetapan MPRS No. XXXIV/MPRS/1967 tentang peninjauan kembali ketetapan MPRS No. 1/MPRS/1960 tentang Manifesto politik Republik Indonesia sebagai Garis Besar dari pada Haluan Negara.

Selanjutnya melalui Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Maret tahun 1968 mengeluarkan ketetapan antara lain:

1. Ketetapan MPRS No. XL/MPRS/1968 tentang Pembentukan Panitia Ad hoc MPRS yang bertugas melakukan penelitian ketetapan-ketetapan Sidang Umum MPRS IV tahun 1966 dan Sidang Istimewa MPRS tahun 1967
2. Ketetapan MPRS No. XLIV/MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1963 sebagai Presiden Republik Indonesia

Dengan ketetapan-ketetapan tersebut kedudukan Soeharto semakin kuat untuk memimpin negara Indonesia dan melakukan perubahan-perubahan dalam berbagai bidang di rezim yang baru yaitu rezim Orde Baru.

Informan Kunci dalam penelitian ini mengatakan rezim Orde Baru di bawah Soeharto dimulai dari adanya Surat Perintah Sebelas Maret 1966, bukan pada

saat ini diangkat menjadi presiden pada tahun 1968. Dan dengan *Supersemar* tersebut Soeharto melakukan perubahan dalam berbagai bidang termasuk dalam sistem hukum, secara otoriter.<sup>58</sup>

Perekonomian Indonesia pada awal Orde Baru berkuasa sangat merosot, Anne Both dan Peter Mac Cawley<sup>59</sup> menggambarkan sebagai berikut:

*"Pertengahan dasawarsa 60-an adalah masa suram bagi perekonomian Indonesia. Tingkat produksi dan investasi di berbagai sektor utama menunjukkan kemunduran semenjak tahun 1950. Pendapatan riil perkapita dalam tahun 1966 sangat mungkin lebih rendah daripada dalam tahun 1938. Sektor industri yang menyumbangkan hanya sekitar 10% dari GDP dihadapkan pada masalah pengangguran dalam kapasitas yang serius. Di awal dasawarsa tersebut defisit anggaran belanja negara mencapai 50% dari keperluan total negara, penerimaan ekspor sangat menurun, dan selama tahun 1960-1966 hyperinflasi melanda negara ini dengan lumpuhnya perekonomian."*

Karena parahnya keadaan ekonomi, sasaran program pembangunan ekonomi Orde Baru dalam pembangunan pertumbuhan ekonomi adalah melalui teknologi dan kapital asing. Untuk menumbuhkan kepercayaan negara-

---

<sup>58</sup> Wawancara dengan informan kunci, anggota DPR/MPR komisi I, tanggal 5 Mei 2003.

<sup>59</sup> Anne Both dan Peter Mac Cawley "Perekonomian Indonesia sejak pertengahan tahun empat puluhan dalam Anne Both dan Peter Mac Cawley (eds) Ekonomi Orde baru, dalam Moh. Mahfud MD, op.cit, halaman 63.

negara penanam modal akan terjaminnya investasi mereka maka Orde Baru mementingkan terciptanya stabilitas politik.<sup>60</sup>

Guna mewujudkan langkah-langkah tersebut dikeluarkanlah beberapa kebijaksanaan publik antara lain:

1. Pengangkatan Anggota DPR.

Persoalan pengangkatan anggota DPR yang bukan dari hasil Pemilihan umum sebenarnya merupakan persoalan lama yaitu sejak tahun 1967, akan tetapi pembahasannya terus berlarut larut karena terjadi perbedaan pandangan antara pemerintah dengan partai-partai politik. Persoalan tersebut dapat diselesaikan melalui kompromi partai-partai politik dengan pemerintah yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang No. 16 tahun 1969 tentang Susunan MPR, DPR dan DPRD, khususnya pasal 10, yaitu anggota DPR berjumlah 460 orang yang terdiri dari 360 orang dipilih melalui Pemilihan Umum dan 100 orang diangkat yaitu 75 orang dari ABRI dan 25 orang dari golongan fungsional non ABRI” Tentang pengangkatan ini sesuai dengan paket kesepakatan, partai-partai politik setuju memberikan hak kepada pemerintah untuk melakukan pengangkatan dari 100 anggota DPR tersebut.<sup>61</sup> Timbulnya

---

<sup>60</sup> Muchtar E. Harahap, *Perjalanan Orde Baru, Realitas yang beragam*, dalam Moh. Mahfud MD, *op.cit*, halaman 64

<sup>61</sup> Moh. Mahfud MD, *op.cit*, halaman 80–82.



Undang-Undang ini telah melahirkan berbagai reaksi dari masyarakat, antara lain:

- a) *Harian Abadi* tanggal 1 Desember 1969 yang menulis tentang ciri dan watak Demokrasi Pancasila yang tertuang dalam undang-undang Pemilihan Umum yang secara logis bertentangan dengan prinsip demokrasi baik terhadap demokrasi absolut (kekuasaan tertinggi di tangan rakyat) maupun demokrasi representatif (kekuasaan rakyat melalui perwakilan). *Harian Abadi* ini kemudian dicabut Surat Ijin Terbitnya.
- b) *Harian kami* menulis bahwa kenyataan undang-undang yang menyetujui adanya sejumlah orang dipilih dan sejumlah orang diangkat adalah pengingkaran terhadap demokrasi.<sup>62</sup>

## 2. Penyelenggaraan Pemilihan Umum tahun 1971.

Pemilihan Umum tahun 1971 ini adalah penundaan dari Ketetapan MPRS No. XI/1966 yang menetapkan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1968. Penundaan ini didasarkan dari Ketetapan XLII/MPRS/1968<sup>63</sup> Penundaan Pemilihan Umum tersebut adalah dalam usaha mencari dukungan partai-partai,

---

<sup>62</sup> Moh. Mahfud MD, op.cit, halaman 83.

<sup>63</sup> Tap MPRS No. XI/1966 menetapkan bahwa Pemilu yang langsung, umum, bebas dan rahasia harus diselenggarakan selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1968, dan untuk itu pemerintah dan DPR diharuskan membuat undang-undang tentang pemilu dan tentang susunan MPR, DPR dan DPRD selambat-lambatnya enam bulan sejak ditetapkannya tap MPRS No. XI/1966 ( 5 Juli 1966).

dan rancangan undang-undang yang akan dijadikan landasan hukum operasional belum dirampungkan.<sup>64</sup>

Pada pemilihan umum tahun 1971, diikuti oleh 11 partai politik<sup>65</sup>, hasil prosentase suara dari pemilihan Umum tahun 1971 adalah sebagai berikut:<sup>66</sup>

- a) Partai Nasional Indonesia 7%
- b) Partai-partai Nasrani–Kristen dan Katolik 2%
- c) Sekretariat bersama Golongan Karya 63%
- d) Partai Nahdatul Utama 19%
- e) Partai Muslimin Indonesia 5%
- f) Partai-partai berbasis Islam yang lain termasuk PSII, Perti, 3%
- g) Sisanya partai partai yang tidak meraih kursi.

Keberadaan Sekretariat Bersama Golongan Karya sebagai kekuatan politik yang tidak menyebutkan dirinya sebagai partai politik adalah usaha Soeharto dengan rezim Orde Baru dalam menggalang kekuatan untuk melakukan perubahan-perubahan. Sekretariat Bersama Golongan Karya berdiri tahun 1964, ketika Soeharto dengan Orde Baru berkuasa. Sekretariat bersama Golongan Karya mendapatkan dukungan antara

---

<sup>64</sup> Moh. Mahfud MD, op.cit, halaman 79.

<sup>65</sup> Hermawan Sulisty, Jejak-jejak jalanan di balik kejatuhan Soeharto LAWAN, Grafika Indah, 2002, halaman 108.

<sup>66</sup> Kevin Raymond Evans, Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia, PT Arise Consultancies, Jakarta 1997, halaman 55.

lain adanya instruksi dari Jenderal Soeharto pada tanggal 5 Juli 1966 kepada keempat Panglima Angkatan Bersenjata agar memberikan fasilitas seluas luasnya bagi perkembangan dan penunaian tugas Sekretariat Bersama Golongan Karya baik di tingkat Pusat dan Daerah. Kemudian melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 12 tahun 1969, yang melarang anggota departemen untuk masuk partai politik. Disusul pula dengan surat edaran yang berisikan formulir Korp Karyawan Pemerintah Dalam Negeri, yang intinya mengharuskan pegawai negeri meninggalkan partai politik.<sup>67</sup>

Dengan dikeluarkannya kebijaksanaan publik yang dikeluarkan oleh penguasa/Soeharto dan rezim Orde Baru dan pimpinan-pimpinan Angkatan Bersenjata yang mendukung Sekretariat Bersama Golongan karya, perkembangan perolehan suara dari tahun ke tahun terus meningkat. Adapun perkembangan perolehan suara hasil pemilihan umum terhadap Golongan Karya adalah sebagai berikut.<sup>68</sup>

- a) Pemilihan Umum tahun 1977 sebesar 62%
- b) Pemilihan Umum tahun 1982 sebesar 64%
- c) Pemilihan Umum tahun 1986 sebesar 73%
- d) Pemilihan Umum tahun 1992 sebesar 68%

---

<sup>67</sup> Moh. Mahfud MD, halaman 88

<sup>68</sup> Kevin Raymond Evans op.cit, halaman 55

e) Pemilihan Umum tahun 1977 sebesar 75%

3. Penyerderhanaan sistem kepartaian

Seperti yang telah diterangkan bahwa Orde Baru mempunyai tujuan pembangunan pertumbuhan ekonomi, dan syarat utama bagi tercapainya tujuan tersebut adalah stabilitas nasional. Setelah Orde Baru/Soeharto merangkul dan mendapat dukungan dari Golongan Karya dan telah berhasil memperoleh 63% suara dalam pemilihan umum tahun 1971, Orde Baru mengeluarkan kebijaksanaan publik lainnya yaitu penyederhanaan sistem kepartaian. Kebijakan publik ini dilaksanakan berdasarkan Ketetapan MPR hasil pemilu tahun 1971<sup>69</sup> dan kemudian dilanjutkan dengan Undang Undang No. 3 tahun 1975 tentang partai politik dan golongan karya. Fusi partai tersebut adalah upaya Soeharto merekayasa demokrasi dan “oposisi” yang sebetulnya loyal padanya.<sup>70</sup> Informan kunci mengatakan dengan demikian kawin paksa partai-partai tersebut makin memudahkan penguasa/Soeharto untuk menguasai negeri ini secara legal.<sup>71</sup> Dengan lahirnya Undang-Undang No. 3 tahun 1975 adalah justifikasi bagi keinginan penguasa/Soeharto untuk melakukan penyederhanaan partai, dan juga merupakan keberhasilan dalam menggalang integritas nasional serta

---

<sup>69</sup> Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1973 tentang pemilihan umum.

<sup>70</sup> *Kompas*, 5 Mei 2003, halaman 8, Wajah negeri di balik visi sang pemimpin.

<sup>71</sup> Wawancara dengan informan kunci anggota komisi II DPR RI tanggal 6 Mei 2003

memperkecil heterogenitas yang dapat menjadi sumber keruwetan konflik.<sup>72</sup> Sehingga dalam pemilu tahun 1977 kontestan hanya terdiri dari dua partai dan satu golongan karya. Dari adanya kebijaksanaan publik tersebut dapat dipastikan bahwa golongan karya dapat memperoleh kemenangan mudah, adapun hasil pemilihan suara dalam Pemilihan Umum tahun 1977 adalah sebagai berikut:

- a) Partai Demokrasi Indonesia 8%
- b) Golongan karya 62%
- c) Partai Persatuan Pembangunan 29%.

4. Penafsiran tunggal Pancasila.

Menjelang pemilihan umum tahun 1977, yaitu dalam pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 1975, Soeharto selaku Presiden mengemukakan bahwa “kita tidak mempersoalkan Pancasila sebagai dasar negara. Kita tidak menyangsikan seujung rambutpun mengenai ketepatan Pancasila sebagai dasar falsafah negara yang dapat membimbing bagi kemajuan, kesejahteraan dan keselamatan bangsa kita. Ajakan saya adalah menjabarkan Pancasila ini dalam rumusan-rumusan yang sederhana dan jelas untuk dipakai sebagai pedoman sikap hidup manusia Indonesia Pancasila. Ajakan saya adalah agar kita bersama-sama memikirkan penghayatan dan pengamalan Pancasila dalam segala segi kehidupan

---

<sup>72</sup> Moh. Mahfud MD, op.cit, halaman 91

dan tingkah laku kita sehari-hari.<sup>73</sup> Kemudian pada peringatan ulang tahun ke 25 Universitas Gajah Mada tanggal 19 Desember 1974, Presiden mengemukakan keprihatinannya mengenai pengamalan Pancasila.<sup>74</sup>

Gagasan Presiden yang dikenal dengan Eka Prasetya Pancakarsa ini menimbulkan gelombang pro-kontra bahkan sempat menimbulkan sikap *Walk Out* dari Partai Persatuan Pembangunan di Sidang Komisi dalam Sidang Umum MPR tahun 1978, akan tetapi melalui kompromi berhasil pula ditetapkan dalam ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4).<sup>75</sup> Dengan adanya ketetapan tersebut, dalam segala bidang kehidupan masyarakat, baik dalam kurikulum pendidikan, syarat bagi Pegawai Negeri Sipil, pejabat pemerintah, dosen maupun pemberian izin-izin perseorangan untuk usaha jasa telah mewajibkan P4 sebagai persyaratan pokok.

Dengan berbagai kebijaksanaan publik yang dikeluarkan oleh penguasa Orde Baru, telah mengakibatkan Orde Baru tampil sebagai negara yang kuat, yang

---

<sup>73</sup> Team Pembinaan Penataran dan bahan penataran pegawai Republik Indonesia, Bahan Penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Garis-Garis Besar Haluan Negara, dalam Moh. Mahfud MD, op.cit, halaman 91.

<sup>74</sup> Moh Mahfud MD, op.cit, halaman 91

<sup>75</sup> Moh Mahfud MD, op.cit, halaman 92

didukung oleh mayoritas suara melalui Golongan Karya di DPR dan MPR, memegang kendali dalam semua lini pemerintahan dan didukung oleh ABRI dalam menciptakan stabilitas keamanan. Kondisi ini telah menciptakan struktur pemerintahan yang sentralistik. Ichlasul Amal dan Nasikun mengatakan bahwa:

*"Struktur kekuasaan yang bersifat sentralistik banyak dipengaruhi oleh proses pembangunan ekonomi pada awal orde baru dan oleh proses pembangunan politik dikemudian hari. Dengan dukungan hierarki kekuatan politik yang terpusat terciptalah suatu arus birokrasi yang sangat besar dan kuat yang bersifat TOP DOWN."*<sup>76</sup> Rezim Orde Baru juga lebih menjadikan partai sebagai alat legitimasi bagi pemerintah. Dengan sistem screening/penelitian khusus (litsus) terhadap politisi partai, telah menutup kemungkinan politisi masuk dalam partai sehingga dengan demikian dapat sepenuhnya partai dikendalikan oleh pemerintah.<sup>77</sup>

Disamping penguasaan di bidang politik, penguasa Orde Baru telah pula merangkul ABRI,<sup>78</sup> sehingga posisi ABRI tidak dalam posisi netral lagi. Dalam berbagai peristiwa dapat diketahui dari keberadaan posisi ABRI:

---

<sup>76</sup> Kedaulatan rakyat, 13 April 1988, halaman XII, Ichlasul Amal dan Nasikun mengemukakan halaman itu pada konferensi Nasional Proyek Pengembangan Wilayah di Kampus Bulak Sumur, tanggal 12 April 1988, dalam Moh Mahfud MD, op.cit, halaman 99.

<sup>77</sup> Hermawan Sulisty, op.cit, halaman 46.

<sup>78</sup> Kompas, 5 Mei 2003, op.cit.

5. Peristiwa Malapetaka 15 Januari 1974, yang didahului dengan demonstrasi para Mahasiswa menentang investasi Asing terutama Jepang.<sup>79</sup>
  6. Adanya lembaga KOPKAMTIB, guna menjaga stabilitas keamanan kebijaksanaan publik yang dikeluarkan pemerintah.
  7. Pernyataan petinggi ABRI dalam kampanye GOLKAR di Karanganyar tahun 1992 yang mengatakan bahwa ABRI adalah sama dengan GOLKAR.
  8. Bergabungnya berbagai organisasi kepemudaan yang berasal dari lingkungan ABRI seperti FKPPI.
  9. Peristiwa penggulingan Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia Megawati Soekarnoputri tahun 1996, oleh Soeryadi yang didukung oleh Pemerintah dan ABRI.
  10. Kedudukan Kepala Daerah Tingkat I dan II yang hampir kesemuanya adalah ABRI/purnawirawan ABRI berdasarkan "*restu*" dari Presiden.
- Penguasa Orde Baru juga berhasil menguasai lembaga yudikatif, hal tersebut dapat diketahui dari adanya:
11. Keberadaan Hakim Negeri, Hakim Tinggi dan Hakim Agung yang diangkat oleh Presiden melalui Departemen Kehakiman, telah mengakibatkan kekuasaan pengadilan menjadi mandul.

---

<sup>79</sup> Hermawan Sulistyono, op.cit, halaman 108.



12. Penangkapan dan penghukuman tanpa proses pengadilan bagi anggota masyarakat yang dicap sebagai anggota partai terlarang.
13. Pemeriksaan, penahanan dan pemeriksaan persidangan yang tidak adil, bagi warga masyarakat yang dianggap melawan kebijaksanaan pemerintah seperti kasus Permadi, Sri Bintang Pamungkas, Sudjatmiko dan sebagainya.
14. Tidak berfungsinya Mahkamah Agung sebagai Mahkamah Konstitusi agar dapat menilai dan memberi keputusan hukum berdasarkan paradigma konstitusi terhadap pejabat negara, Mahkamah Agung tidak difungsikan sebagai Mahkamah penguji semua tingkat peraturan hukum.<sup>80</sup> Tetapi Mahkamah Agung difungsikan sebagai justifikasi dari kemauan penguasa yang terkemas dalam berbagai peraturan perundang-undangan/putusan pengadilan, seperti dapat diketahui dari masalah putusan pembredelan majalah Tempo dan sebagainya.

Penguasaan penguasa Orde Baru dalam di legislatif dapat diketahui dari adanya:

1. Dukungan Penguasa kepada Golongan Karya melalui kemudahan-kemudahan dan berbagai kebijaksanaan publik yang mengakibatkan dua partai politik lainnya tidak berkembang, telah mengakibatkan

---

<sup>80</sup> M. Solly Lubis, Politik dan hukum di era reformasi, mandar maju, Bandung, 2000, halaman 6.

Golongan karya dapat menguasai MPR, DPR dan DPRD. Dari hasil pemilihan Umum tahun ke tahun dapat diketahui perolehan Golongan karya sebagai berikut:<sup>81</sup>

- a) Pemilihan Umum tahun 1971 mendapatkan 63 %
  - b) Pemilihan Umum tahun 1977 mendapatkan 62 %
  - c) Pemilihan Umum tahun 1982 mendapatkan 64 %
  - d) Pemilihan Umum tahun 1987 mendapatkan 73 %
  - e) Pemilihan Umum tahun 1992 mendapatkan 68 %
  - f) Pemilihan Umum tahun 1997 mendapatkan 75 %
2. Melalui Undang-undang No. 16 tahun 1969 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD, Pemerintah/penguasa Orde Baru mendapatkan tambahan kekuatan yaitu 25 % (100 orang) yang diangkat oleh Pemerintah/penguasa Orde Baru.
3. Dengan komposisi tersebut kedudukan DPR adalah justifikasi dari semua keinginan pemerintah. Pada masa Orde Baru hampir semua perundang-undangan dirancang oleh pemerintah, dan disetujui oleh DPR tanpa perubahan yang mendasar.

Penguasaan pemerintah/penguasa Orde Baru terhadap MPR dapat diketahui melalui:

---

<sup>81</sup> Kevin Raymond Evans, op.cit, halaman 55.

4. Undang-undang No. 16 tahun 1969 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD, Pemerintah/penguasa Orde Baru mendapatkan tambahan kekuatan yaitu 25% (100 orang) yang diangkat oleh Pemerintah/Penguasa Orde Baru untuk menjadi anggota MPR.
5. Penerimaan pertanggungjawaban presiden di setiap Sidang Umum MPR, tanpa catatan sama sekali walaupun dalam praktek telah terjadi berbagai pelanggaran konstitusi.

Penguasaan Pemerintah/Penguasa Orde Baru terhadap lembaga-lembaga tinggi negara lainnya yaitu DPA dan BPK. Hal tersebut dapat diketahui dari:

1. Dewan Pertimbangan Agung kurang atau tidak transparan menginformasikan kepada rakyat, seberapa jauh peranan Dewan Pertimbangan Agung sebagai lembaga penasehat tertinggi (*Advisory Council*) bagi Presiden, baik segi advis maupun jawaban Dewan Pertimbangan Agung atas segala sesuatu yang mungkin dipertanyakan Presiden, dan apakah selalu sejalan pandangan antara Dewan Pertimbangan Agung dan Presiden ataukah tidak. Jika kiranya tidak sejalan, pernahkah Dewan Pertimbangan Agung membicarakan hal ini kepada lembaga tertinggi MPR.<sup>82</sup>

Dalam era Orde Baru, tidak pernah terjadi Dewan Pertimbangan Agung memberikan nasehat atas langkah yang dilakukan Presiden, yang terjadi

---

<sup>82</sup> M. Solly Lubis, op.cit, halaman 6.

adalah Dewan Pertimbangan Agung menyampaikan informasi kepada masyarakat bahwa langkah-langkah presiden sudah benar dan tepat walaupun secara fakta adalah melanggar peraturan yang ada. Dengan demikian Dewan Pertimbangan Agung yang seharusnya dalam hal ini berkedudukan sebagai penasihat Presiden telah bergeser menjadi lembaga pembenaran langkah Presiden.

2. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) seharusnya melakukan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang dijalankan oleh eksekutif dalam pimpinan presiden, dan hasilnya disampaikan kepada masyarakat sehingga masyarakat melalui wakil-wakilnya di DPR dapat melakukan kontrol kepada Presiden. Hal ini tidak pernah dilakukan oleh BPK. M. Solly Lubis lebih jauh mengatakan:

*"Selalu sajakah sejalan atautkah pernah tidak sejalan penilaian oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dari segi akuntansi dibandingkan dengan penilaian DPR secara politis mengenai keuangan negara yang dilakukan oleh pihak-pihak eksekutif dalam pimpinan Presiden itu? Mengapa hal itu tidak pernah terbuka bagi masyarakat lewat DPR.."*<sup>83</sup>

Mekanisme tersebut dapat terjadi dan menyimpang dari aturan yang ada karena Presiden yang adalah ketua Dewan Pembina Golongan Karya, telah menguasai semua bidang. Sehingga Presiden/penguasa dapat melakukan

kontrol penuh atas DPR, DPA, MA dan BPK. Bahkan M. Solly Lubis mengatakan:

*"MPR sebagai lembaga tertinggi yang mendistribusikan urusan/kewenangan, juga kepada lembaga-lembaga tinggi MA, DPA dan BPK, seyogianya meminta laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugasnya masing-masing. Mengapa mekanisme ini tidak dikembangkan."*<sup>83</sup>

Dengan demikian dominasi penguasa Orde Baru atas lembaga MPR dan DPR mengakibatkan kehendak rakyat sulit berkembang. Bahkan setiap rencana haluan negara dibuat oleh pemerintah, termasuk GBHN yang menurut UUD 1945 ditetapkan oleh MPR. Memang dengan alasan teknis, pemerintah hanya membantu MPR untuk menyusun rancangan tetapi dalam prakteknya apa yang dirancang oleh pemerintah sangat sulit untuk dihadapkan pada alternatif lain<sup>85</sup>

Informan kunci mengatakan bahwa:

*"Penguasa Orde Baru dalam mengeluarkan kebijaksanaan publik adalah berdasarkan kepada kehendaknya sendiri, karena penguasa Orde Baru berpandangan bahwa hukum adalah alat rekayasa sosial (social engineering). Kehendak penguasa tersebut secara sistematis dikeluarkan dalam berbagai kebijaksanaan publik yang dimulai dari tahun 1966 ketika Soeharto*

---

<sup>83</sup> M. Solly Lubis, op.cit, halaman 6.

<sup>84</sup> M. Solly Lubis, op.cit, halaman 7.

*menerima Surat Perintah Sebelas Maret, dan mencapai puncak ketika Soeharto berhasil menyederhanakan partai pada tahun 1975 dan menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya azas berbangsa dan bernegara tahun 1985 melalui penafsiran tunggal 1978. Dengan dasar Ketetapan MPR yang memuat tentang kebijaksanaan publik tersebut, Soeharto sebagai penguasa Orde Baru dapat bebas menjalankan kehendaknya.*<sup>86</sup>

Informan kunci lainnya mengatakan:

*"Apa yang dijalankan oleh Orde Baru adalah kehendak Soeharto dan melalui peraturan Soeharto dapat melakukan kontrol terhadap rakyat, menyingkirkan lawan politiknya sehingga Soeharto didukung oleh kroni-kroninya dapat bebas menjalankan kehendaknya. Soeharto berpandangan bahwa hukum adalah alat rekayasa sosial, sehingga hukum menjadi alat penguasa dan politik menjadi panglima. Kedudukan DPR dan MPR adalah justifikasi dari kehendak penguasa".*<sup>87</sup>

Informan kunci lainnya mengatakan:

*"Orba menjalankan kebijaksanaannya secara otoriter, hal itu terjadi karena penguasa didukung oleh Golongan karya yang menguasai DPR dan MPR serta ABRI sebagai pengamanan dari kebijaksanaan publik penguasa*

---

<sup>85</sup> Moh Mahfoed MD, op.cit, halaman 102.

<sup>86</sup> Wawancara dengan informan kunci, anggota DPR RI komisi I, tanggal 6 Mei 2003.

<sup>87</sup> Wawancara dengan informan kunci, anggota DPR RI komisi II, tanggal 6 Mei 2003.

*tersebut. Sehingga kehendak rakyat tidak tertampung dalam kebijaksanaan, yang ada adalah kehendak penguasa. Rakyat menjalankan peraturan karena takut pada penguasa bukan karena taat kepada hukum.”<sup>88</sup>*

Menurut Informan kunci yang adalah seorang Jaksa Tinggi mengatakan:

*“Orde Baru menganut Trilogi Pembangunan yaitu Politik, Keamanan dan Ekonomi, sehingga menjadikan politik adalah menjadi panglima dalam pembangunan nasional. Hal tersebut dapat dilihat dengan adanya lembaga KOPKAMTIB yang dapat melakukan upaya-upaya hukum apapun bagi masyarakat yang dianggap tidak tunduk kepada kebijaksanaan pemerintah penguasa. Bahkan dalam awal mula GBHN, Hukum masuk menjadi sub-bagian dari Politik.”<sup>89</sup>*

Dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, sasaran pembangunan jangka panjang adalah bidang ekonomi, bidang agama dan kepercayaan terhadap Tuhan yang Maha Esa, sosial budaya, bidang politik dan bidang pertahanan keamanan nasional. Sedangkan dalam Arah Kebijakan Pembangunan, bidang hukum masuk dalam bidang politik.<sup>90</sup> Hal demikian juga didapatkan dalam Ketetapan No.

---

<sup>88</sup> Wawancara dengan informan kunci, beberapa anggota DPR, direktur di Mahkamah Agung, Hakim Agung, Hakim Tinggi, Hakim negeri, Jaksa Tinggi, praktisi hukum, tokoh masyarakat, tokoh LSM.

<sup>89</sup> Wawancara dengan informan kunci, Jaksa Tinggi, tanggal 9 Mei 2003.

<sup>90</sup> Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973.

IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.<sup>91</sup> Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, menerangkan bahwa hukum masih masuk dalam arah kebijaksanaan pembangunan bidang politik.<sup>92</sup> Demikian juga dengan Ketetapan MPR No. II/MPR/1988.<sup>93</sup> Barulah pada Ketetapan MPR No. II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, Hukum telah menjadi sasaran umum kebijaksanaan pembangunan jangka panjang yang terlepas dari bidang politik.<sup>94</sup>

Hasil pengamatan melalui observasi dan pendapat informan kunci yang didapat melalui interviu tersebut, adalah sama dengan hasil angket kepada tokoh masyarakat, mahasiswa, intelektual, birokrat, pengusaha, hakim, jaksa, praktisi hukum dan sebagainya yang digunakan untuk mendapatkan opini yang berkembang di masyarakat tentang kebijaksanaan publik Orde Baru.

Adapun hasil angket tersebut, seluruh responden mengatakan:

1. Kebijakan orde Baru didasarkan dari kehendak penguasa.
2. Aspirasi masyarakat tidak tertampung dalam kebijaksanaan tersebut.
3. Masyarakat taat dan patuh kepada aturan yang timbul dari kebijaksanaan publik Orde Baru, karena rakyat takut kepada penguasa.

---

<sup>91</sup> Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978.

<sup>92</sup> Ketetapan MPR No. II/MPR/1983.

<sup>93</sup> Ketetapan MPR No. II/MPR/1988.

<sup>94</sup> Ketetapan MPR No. II/MPR/1993.



4. Model pengambilan kebijaksanaan publik yang dilakukan oleh Orde Baru adalah bersifat elite, karena kebijaksanaan publik tersebut adalah berdasarkan kehendak penguasa.

Lebih lanjut Moh Mahfud MD mengatakan:

*"Melalui proses penggalangan kearah persatuan dan kesatuan (integrasi) nasional yang mencapai puncaknya pada penetapan dan penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas dengan berbagai langkah strateginya untuk mensubordinasikan berbagai kekuatan di dalam negara pada akhirnya Orde Baru telah tampil sebagai negara kuat, negara yang mengatasi segala kelas yang ada dalam wilayahnya dengan struktur kekuatan yang sentralistik."*<sup>95</sup>

Ichlasul Amal dan Nasikun mencatat kenyataan ini mengatakan bahwa:

*"Struktur kekuasaan yang bersifat sentralistik banyak dipengaruhi oleh proses pembangunan ekonomi pada awal orde baru dan oleh proses interaksinya dengan proses pembangunan politik di kemudian hari."*<sup>96</sup>

- b. Kebijakan Publik di bidang pembangunan ekonomi.

Orde Baru menekankan pembangunan nasional didasarkan pada:

1. Pembangunan pertumbuhan ekonomi.

---

<sup>95</sup> Moh. Mahfud MD, op.cit, halaman 98

<sup>96</sup> ibid

2. Terciptanya stabilitas politik.

Seminar II Angkatan Darat dan seminar hukum pada tahun 1966/1967 melakukan pembahasan pada dua hal:

*Pertama* Kesatuan dan persatuan harus dijaga, apapun biayanya.

*Kedua* Stabilitas politik merupakan prasyarat usaha-usaha lain termasuk pembangunan ekonomi.<sup>97</sup>

Selanjutnya Moh. Mahfud MD mengatakan:

*"Sasaran utama dalam program pembangunan Orde Baru adalah pembangunan ekonomi yang menganut strategi yang berorientasi pada "pertumbuhan ekonomi" yakni strategi yang antara lain menekankan bahwa pembangunan akan bermula dari pertumbuhan ekonomi yang disuntikan oleh teknologi dan kapital asing. Dalam strategi yang seperti ini kepercayaan dari negara-negara penanam modal menjadi tuntutan mutlak, sehingga pemerintah memikirkan cara bagaimana memberikan jaminan atas keselamatan modal tersebut yakni terciptanya stabilitas politik."<sup>98</sup>*

Informan kunci mengatakan bahwa,

---

<sup>97</sup> Anne Both dan Peter Cawley dalam Moh. Mahfud MD, op.cit, halaman 63.

<sup>98</sup> Moh Mahfud MD, op.cit, halaman 64.

*"Orde Baru menekankan pada trologi pembangunan yaitu Politik, Keamanan dan Ekonomi, dan politik adalah panglima dalam pembangunan. Dengan demikian stabilitas politik adalah syarat utama dalam pembangunan."*<sup>99</sup>

Mohtar Mas'ood mengatakan bahwa,

*"Peranan negara Orde baru ini sangatlah kuat. Kondisi yang dilihat dari sudut kemandirian masyarakat dan tuntutan partisipasinya "kurang sehat" ini pada tahun 1987-1988 telah memunculkan slogan "deetasiasi" yaitu "debirokratisasi" dan "deregulasi" atau jika disebut dari sisi lain ada yang menyebutkan "swastanisasi". Dari sisi manapun dilihat yang diinginkan dari slogan itu adalah peningkatan peranan masyarakat dalam menjalankan pekerjaan pembangunan yang selama ini didominasi negara."*<sup>100</sup>

Dengan demikian negara dalam hal ini penguasa Orde Baru melalui kebijaksanaan publik yang dikeluarkannya adalah sangat berperan dalam pembangunan ekonomi. Besarnya peranan pemerintah/penguasa Orde Baru dalam menentukan bidang ekonomi dapat dilihat dari implementasi hukum kebijaksanaan publik untuk Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) sebagai berikut:

---

<sup>99</sup> Wawancara dengan informan kunci, Jaksa Tinggi tanggal 9 Mei 2003.

<sup>100</sup> Mohtar Ma'ood, Negara Masyarakat dan Pembangunan Ekonomi, makalah diskusi panel tentang "Pembangunan Politik" yang diselenggarakan Sema Fisipol UGM tanggal 12 April 1988, dalam Moh Mahfoed MD, op.cit, halaman 99.

1. Repelita tahun 1956–1960, implementasi hukum adalah dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 85 tahun 1958.
2. Repelita II tahun 1974/1975–1978/1979, implementasi hukum adalah dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden 11 tahun 1974.
3. Repelita II tahun 1979/1980–1983/1984, implementasi hukum adalah dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden 7 tahun 1979.
4. Repelita II tahun 1984/1985–1988/1989, implementasi hukum adalah dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden 21 tahun 1984.
5. Repelita II tahun 1989/1990–1993/1994, implementasi hukum adalah dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden 13 tahun 1989.
6. Repelita II tahun 1994/1995–1998/1999, implementasi hukum adalah dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden 17 tahun 1994.
7. Program Pembangunan Nasional tahun 2000–2004, implementasi hukum adalah dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 25 tahun 2000.

Dari data tersebut nampak bahwa Presiden melalui Keputusan Presiden telah membuat kebijaksanaan publik di bidang pembangunan ekonomi tanpa meminta persetujuan DPR sebagai wakil rakyat. Sedangkan ketika Orde Lama berkuasa untuk pelaksanaan pembangunan ekonomi dikeluarkan undang-undang, yang sesuai mekanisme yang ada membutuhkan persetujuan

produksinya. Walaupun kebijaksanaan ini ditentang oleh para pengusaha otomotif, intelektual dan pengamat perekonomian, pemerintah tetap menjalankan kebijaksanaan ini.

2. Kebijakan Tata Niaga Cengkeh seperti yang diatur melalui Keputusan Presiden No. 20 tahun 1992 tentang tata niaga cengkeh hasil produksi dalam negeri.<sup>102</sup>

Kebijaksanaan pemerintah ini telah melahirkan Badan Penyangga Nasional yang dipimpin oleh putra Soeharto (Tommy Soeharto). Melalui kebijaksanaan tata niaga cengkeh tersebut, penjualan cengkeh dari petani ke pabrik rokok harus melalui Koperasi Unit Desa dan Badan Penyangga Cengkeh Nasional (BPCN). Tujuan dari mata rantai tersebut adalah dalam usaha menaikkan harga cengkeh dari petani, akan tetapi dalam praktek di lapangan justru adanya tata niaga tersebut mengakibatkan harga cengkeh turun sangat tajam, petani merugi dan pabrik rokok dipaksa membeli cengkeh dengan harga mahal, sedangkan keuntungan dinikmati oleh Badan Penyangga Cengkeh Nasional. Kebijakan ini telah melahirkan protes dari para petani dan tanaman cengkeh dimusnahkan karena sudah tidak dapat lagi mendatangkan keuntungan. Kebijakan ini tidak hanya berlaku pada perdagangan

---

<sup>102</sup> Ibid, halaman 1176.

bunga cengkeh saja melainkan berlaku pula atas perdagangan dahan dan daun kering pohon cengkeh, sehingga sangat mematikan industri cengkeh. Kebijakan ini walaupun ditentang oleh warga masyarakat tetap dijalankan oleh pemerintah dan dijalankan secara represif dengan cara melakukan pemeriksaan, penyitaan, proses hukum terhadap pelanggaran-pelanggaran dengan sanksi dan hukuman yang berat sehingga tujuan dari kebijakan penguasa tersebut adalah bukan lagi untuk kepentingan petani melainkan untuk kepentingan keluarga dan kroni kroni Soeharto.

3. Kebijakan tata niaga jeruk Kalimantan, kebijakan ini ditujukan pada perdagangan jeruk kalimantan yaitu memberikan hak monopoli kepada perusahaan swasta yang dimiliki oleh anak Soeharto lainnya.<sup>103</sup> Kebijakan ini telah memukul para petani jeruk Kalimantan karena telah mengakibatkan harga jual jeruk dari petani turun dan petani tidak dapat menjual secara bebas. Kebijakan ini telah mendatangkan protes dari para petani dan intelektual. Tetapi kebijakan ini tetap dijalankan oleh pemerintah dan untuk menjaga kebijakan ini dipatuhi, dilakukanlah upaya represif yaitu penyitaan dan pemrosesan secara hukum kepada para pedagang yang melakukan transaksi jual beli

---

<sup>103</sup> Wawancara anggota DPR Komisi IX, tanggal 6 Mei 2003.

jeruk Kalimantan tanpa melalui perusahaan yang ditunjuk pemerintah. Akibat selanjutnya petani menderita kerugian bahkan tidak jarang petani menelantarkan atau menebang pohon jeruk miliknya karena biaya pemeliharaan tidak sebanding dengan harga jual. Dengan demikian kebijaksanaan pemerintah ini adalah bukan untuk kepentingan para petani.

4. Kebijakan pemerintah tentang Surat Ijin Terbit bagi media massa (majalah, tabloid, surat kabar, dsb). Kebijakan pemerintah ini ditujukan kepada perusahaan-perusahaan penerbitan yaitu harus memiliki Surat Ijin Terbit, dan pemerintah mempunyai kekuasaan untuk mencabut Surat Ijin Terbit tersebut.<sup>104</sup> Dalam banyak kesempatan dan peristiwa, pemerintah telah mencabut surat ijin beberapa surat kabar, misalnya Sinar Harapan; majalah, misalnya Tempo, Detik, Editor atau membekukan beberapa surat kabar dan majalah, misalnya Kompas dan sebagainya. Pencabutan dan atau pembekuan ijin surat kabar tersebut terjadi, karena pemerintah menganggap para penerbit telah memuat berita-berita yang dianggap pemerintah adalah rawan. Antara lain menurut pemerintah dapat menimbulkan SARA dan sebagainya. Sehingga pemerintah telah memegang penuh kendali penerbitan dan dapat menentukan nasib dari kelangsungan usaha penerbitan. Upaya

---

<sup>104</sup> Wawancara dengan anggota DPR komisi IX, tanggal 5 Mei 2003.

hukum ke Pengadilan yang pernah dilakukan oleh penerbit, misalnya Tempo, tidak juga dapat menggagalkan keputusan pemerintah tersebut karena Mahkamah Agung akhirnya memutuskan menolak gugatan dari Majalah Tempo. Dengan demikian pemerintah telah pula dapat mengontrol putusan-putusan pengadilan agar tetap dapat mendukung kebijaksanaannya.

5. Keputusan presiden tentang bantuan pinjaman kepada PT Kiani Kertas, PT Kiani yang diatur oleh Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 93 tahun 1996.

Pemerintah dalam kebijaksanaan melalui Keputusan Presiden No. 29 tahun 1990 dan telah beberapa kali diubah serta yang terakhir dengan Keputusan Presiden No. 40 tahun 1993, memutuskan untuk membebani para pengusaha pemilik Hak Pengusaha Hutan untuk membayar Iuran Dana Reboisasi.<sup>105</sup> Dana-dana tersebut dikelola Menteri Kehutanan dengan tujuan untuk menjaga agar hutan tidak hanya dilakukan eksploitasi terus menerus, akan tetapi juga dilakukan peremajaan sehingga terjaga kelestariannya. PT Kiani adalah sebuah perusahaan pabrik kertas swasta yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh pengusaha Bob Hasan yang adalah kroni Soeharto. Dalam usaha

---

<sup>105</sup> Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia tahun 1996 jilid 2, op.cit, halaman 924.



menyelesaikan pembangunan pabrik kertas tersebut, perusahaan membutuhkan dana sehingga melalui kebijakan pemerintah dalam Keputusan Presiden No. 93 tahun 1996 diputuskan untuk memberikan pinjaman kepada PT Kiani sebesar Rp 250.000.000.000,00 (dua ratus lima puluh milyar rupiah) yang diambil dari dana Reboisasi dengan bunga rata-rata adalah sama dengan bunga deposito satu tahun di bank-bank pemerintah, untuk masa pinjaman 8 tahun dengan masa penundaan pembayaran selama 3 tahun. Dengan demikian pinjaman ini adalah pinjaman dengan bunga murah kepada perusahaan swasta yang dimiliki oleh kroni Soeharto dan menyimpang dari tujuan awal pengadaan dana reboisasi.

6. Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 1976 tentang penyertaan modal negara untuk pendirian perusahaan perseroan (Persero) dalam bidang industri pesawat terbang (Lembaran Negara No. 3246).<sup>106</sup> Pemerintah telah mengambil kebijakan untuk mengembangkan industri pesawat terbang. Industri pesawat terbang ini di bawah pimpinan Menteri Riset dan Teknologi (B.J Habibie) yaitu dengan menyertakan modal pemerintah. Dana penyertaan modal tersebut diambil dari dana reboisasi yang seharusnya digunakan untuk peremajaan hutan guna pelestarian lingkungan, yang terkumpul dari para pengusaha pemegang

---

<sup>106</sup> Himpunan Peraturan perundang-undangan Republik Indonesia tahun 1996, op.cit, halaman 313.

Hak Pengusaha Hutan berdasarkan Keputusan Presiden No. 29 tahun 1990 dan telah beberapa kali diubah serta yang terakhir dengan Keputusan Presiden No. 40 tahun 1993. Penyertaan pemerintah dalam industri pesawat terbang yaitu protoipe N-250 yang diambil dari dana reboisasi tersebut adalah merupakan pinjaman dari PT Industri Pesawat Terbang Nusantara, yang menghasilkan bunga/jasa giro dana reboisasi yang telah ditetapkan sebagai penerimaan negara. Kemudian Presiden mengeluarkan kebijaksanaan baru dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 63 tahun 1996 tentang penambahan penyertaan modal negara Republik Indonesia ke dalam modal saham perusahaan Perseroan (Persero) PT Industri Pesawat Terbang Nusantara.<sup>107</sup> Dalam kebijakan pemerintah/ Presiden yang baru tersebut dikatakan bahwa bunga/jasa giro dana reboisasi yang dipinjamkan ke PT Industri Pesawat Terbang adalah berjumlah Rp 400.000.000.000,00 (empat ratus milyar rupiah), kemudian disertakan kembali sebagai penambahan penyertaan modal negara ke dalam modal saham PT Industri Pesawat Terbang Nusantara. Kebijaksanaan pemerintah/Presiden ini adalah menyimpang dari tujuan awal pengumpulan dana reboisasi yang adalah untuk peremajaan hutan guna kelestarian hutan.

---

<sup>107</sup> Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesiatahun 1996, op.cit, halaman 313.

7. Dalam bidang kepemilikan usaha penerbitan, melalui Undang-Undang Pokok Pers No. 21 tahun 1982 dikatakan bahwa modal asing tidak boleh masuk ke dalam institusi pers, akan tetapi pada tahun 1994 pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan baru yaitu memperbolehkan masuknya modal asing dalam institusi pers bahkan sampai 95% penguasaan modal.<sup>108</sup> Dari sudut hierarkhis perundang-undangan, Peraturan Pemerintah adalah dibawah Undang-Undang, sehingga seharusnya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang, sehingga Harmoko yang saat itu adalah Menteri Penerangan mengutakan bahwa *"Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 1994 adalah bertentangan dengan Undang-Undang No. 21 tentang Pokok Pers"*. Akan tetapi persoalan menjadi selesai ketika Harmoko bertemu dengan Presiden Soeharto, walaupun di DPR telah memunculkan suara "Yudicial Review" (Jawa Pos 10 Juni 1994, Riau Pos 14 Juni 1994) dan Ketua Mahkamah Agung menilai agar dilakukan Legislative Review atas Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 1994 tersebut.<sup>109</sup>
8. Pada masa bakti DPR tahun 1992–1997, telah terjadi pembahasan RUU penyiaran antara DPR dan pemerintah yang diwakili oleh Menteri Penerangan Harmoko. Setelah melalui pembahasan yang sangat lama

---

<sup>108</sup> Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, halaman 141-142.

<sup>109</sup> Moh. Mahfud MD, *op.cit*, Halaman 149–191.

akhirnya RUU tersebut disetujui oleh DPR dan disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Akan tetapi melalui surat No. R.09/PU/VII/1997, Presiden telah mengembalikan RUU tersebut kepada DPR untuk dibahas kembali karena ada beberapa bagian yang isinya tidak disetujui oleh Presiden. Fenomena ini menunjukkan demikian besarnya kekuasaan Presiden dalam menentukan kebijaksanaan pembangunan.

Dominasi kekuasaan penguasa Orde Baru dalam pembuatan kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan ekonomi, dapat dilihat dari implementasi kebijaksanaan itu. Pemerintah/penguasa Orde Baru lebih banyak mengeluarkan implementasi kebijaksanaan dalam bentuk Keputusan Presiden dan atau Instruksi Presiden yang secara mutlak adalah kewenangan Presiden dan tidak membutuhkan persetujuan DPR. Lain halnya jika dikeluarkan dalam bentuk undang-undang yang masih membutuhkan persetujuan dari DPR. Bahkan kebijaksanaan pemerintah di tingkat Peraturan Pemerintah dapat mengesampingkan peraturan dalam bentuk Undang undang. Dengan demikian Presiden memegang kendali dalam pembuatan kebijakan pembangunan ekonomi.

Ichlasul Amal dan Nasikun menggambarkan: "peranan negara Orde Baru sangatlah dominan".<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Moh. Mahfud MD, op.cit, halaman 99.

Informan kunci mengatakan: *"Orde Baru/Soeharto menjalankan pemerintahan secara otoriter, dan hukum dianggap sebagai alat penguasa dan dijalankan secara represif."*<sup>111</sup>

Moh. Mahfud selanjutnya mengatakan: *"Untuk kelancaran pembangunan seringkali pemerintah meletakkan kebijaksanaan di atas ketentuan hukum yang berlaku, misalnya soal pengadaan tanah untuk pembangunan yang sejak tahun 1975 dilakukan dengan pembebasan dengan demikian menyimpang dengan ketentuan Undang-undang No. 20 tahun 1961."*<sup>112</sup>

Kebijaksanaan publik dari penguasa Orde Baru/Soeharto tidak selamanya dapat mencerminkan dukungan dari rakyat yang didasarkan dari tertampungnya kehendak rakyat. Kepatuhan rakyat atas kebijaksanaan tersebut didasarkan karena rasa takut kepada penguasa.<sup>113</sup> Penolakan rakyat atas kebijaksanaan yang diambil oleh penguasa Orde Baru dapat juga dilihat dari:

1. Perkembangan Golongan Putih.

Golongan putih atau Golput adalah sebutan bagi masyarakat yang tidak menggunakan hak pilihnya saat pemilihan umum. Pilihan ini dilakukan oleh sekelompok masyarakat karena mereka tidak puas/kecewa terhadap keadaan nasional karena demokrasi tidak berjalan, akan tetapi

---

<sup>111</sup> Wawancara dengan anggota DPR komisi I dan II, tanggal 5 Mei 2003.

<sup>112</sup> Moh. Mahfud MD, op.cit, halaman 306.

<sup>113</sup> Wawancara dengan anggota DPR komisi I, II, VI dan IX, tanggal 5 Mei 2003.

tidak dapat berbuat banyak karena sistem politik dan hukum menjadikan mereka harus menerima keadaan tersebut. Golongan putih pertama kali lahir menjelang pemilihan umum pertama tahun 1971 yang diprakarsai oleh antara lain Arief Budiman, Julius Usman alm. Imam Malujo Sumali.<sup>114</sup> Gerakan golput sulit diperkirakan berapa pengikutnya dan bagaimana perkembangannya karena mendapatkan tekanan dari penguasa.<sup>115</sup> Tetapi dari berbagai peristiwa dapat diketahui bahwa gerakan Golput terus ada dan berkembang, hal tersebut dapat diketahui dari:<sup>116</sup>

a) 28 Maret 1992

Gerakan Golput melanda kota Yogyakarta dan Bandung, dan dua mahasiswa ditahan oleh aparat kepolisian.

b) 20 Mei 1992

Penangkapan aktivis golput di kota Semarang, 4 mahasiswa ditangkap dan dibawa ke persidangan serta dihukum 4 bulan penjara.

c) 5 Maret 1997

---

<sup>114</sup> Kompas 10 Februari 2003, halaman 8, Golput dari masa ke masa.

<sup>115</sup> Kevin Reymond evans, op.cit, halaman 49.

<sup>116</sup> Kompas 10 Februari 2003, op.cit, halaman 8.

Sri Bintang Pamungkas, Julius Usman dan Saleh Abdullah ditahan kejaksaan dengan tuduhan subversif karena membagikan kartu lebaran yang berisi agenda Partai Uni Demokrasi Indonesia untuk menolak pemilu 1997.

d) 15 Maret 1997

Ajakan golput marak terjadi di beberapa kota pulau Jawa. Aparat menangkap tiga mahasiswa di Jakarta.

e) 22 Mei 1997

Satu minggu sebelum Pemilu digelar, Ketua Umum PDI Megawati Soekarnoputri memutuskan untuk tidak menggunakan hak pilihnya (golput) pada Pemilu 1997.

2. Peristiwa Mei 1998

Berdasarkan hasil pemilihan umum tahun 1997, Golongan Karya mendapatkan 75% suara.<sup>117</sup> Dan pada semester dua tahun 1997 Indonesia mengalami krisis ekonomi yang mengakibatkan harga barang-barang naik dan krisis tersebut terus berlanjut menjadi krisis multi dimensional. Adanya krisis ekonomi ini telah menjadi pemicu dari berbagai demonstrasi yang diprakarsai oleh kelompok mahasiswa di berbagai kota di Indonesia, isu utama dari demonstrasi tersebut adalah menentang pemerintahan dan menuntut penurunan harga. Berdasarkan

---

<sup>117</sup> Kevin Raymond Evans, *op.cit*, halaman 55.

hasil pemilihan umum tahun 1997, dalam sidang MPR tahun 1998 Soeharto terpilih kembali menjadi Presiden Republik Indonesia. Terpilihnya Soeharto menjadi Presiden menjadikan demonstrasi semakin marak dan karena berbagai tekanan tersebut akhirnya Soeharto mengundurkan diri dari kursi Presiden dan digantikan oleh wakilnya B.J Habibie.

Adanya gelombang demonstrasi tersebut dapat diketahui, bahwa kebijaksanaan publik yang diambil oleh Penguasa Orde Baru tidak dapat menampung dan memberikan kesejahteraan serta keadilan bagi masyarakat.

### **III.2. Orde Reformasi.**

#### **a. Kebijakan publik Orde Reformasi.**

Timbulnya kerusuhan-kerusuhan di enam kota besar di Indonesia sebagai buntut dari penembakan mahasiswa Universitas Trisaksi pada tanggal 12 Mei 1998 yaitu sehari sebelumnya, telah mengakibatkan penguasa Orde Baru/Soeharto memenuhi desakan masyarakat untuk melakukan reshuffle kabinet dan membentuk Dewan Reformasi yang dipimpinnya sendiri. Tetapi solusi ini sudah terlambat, banyak calon anggota kabinet yang akan dibentuk menolak tawaran tersebut. Sehingga pada tanggal 21 Mei 1998 Soeharto

---



menyerahkan kendali pemerintahan kepada wakil Presiden B.J. Habibie, dan berdasarkan kesepakatan dengan DPR pada tanggal 29 Mei 1998.<sup>118</sup> Jajak pendapat Kompas mengatakan: "Runtuhnya Orde Baru merupakan titik awal perjalanan bangsa untuk menuju arah yang lebih baik."<sup>119</sup> Munculnya Orde Reformasi sebagai reaksi dari hancurnya Orde Baru telah ditandai dengan perubahan berbagai bidang kebijaksanaan dan peraturan, sehingga pada pemilihan umum tahun 1999 Undang-Undang Partai Politik No. 3 tahun 1975 yang kemudian dirubah dengan Undang-Undang No. 3 tahun 1985 telah diganti dengan Undang-Undang No. 2 tahun 1999. Kontestan pemilihan umum tidak lagi hanya terdiri dari dua partai politik dan satu golongan karya melainkan terdiri dari 48 (empat puluh delapan) partai Politik,<sup>120</sup> termasuk di dalamnya Golongan Karya yang telah berubah menjadi Partai Golongan Karya. Adapun hasil perolehan suara dalam pemilihan umum tahun 1999<sup>121</sup> sebagai berikut:

1. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan 34%
2. Partai Golongan Karya 22%
3. Partai Persatuan Pembangunan 11%

---

<sup>118</sup> Kompas 29 Mei 1998, dalam Lahirnya gerakan Reformasi di Indonesia, DPP Forum Komunikasi Anak Bangsa (Fokab), Jakarta 1998, halaman 442.

<sup>119</sup> Kompas 19 Mei 2003, halaman 8, Kebangkitan Nasional dalam buaian reformasi.

<sup>120</sup> Kevin Raymond Evans, op.cit, halaman 132-133.

<sup>121</sup> Kevin Raymond Evans, op.cit, halaman 55.

4. Partai Kebangkitan Bangsa 13%
5. Partai Amanat Nasional 7%
6. Partai berbasis Islam: Partai Bulan Bintang, Partai Keadilan, Partai Daulat Umat 6%.
7. Partai Nasionalis lainnya 3%.

Dari komposisi perolehan suara tersebut didapati tidak adanya kekuatan politik mayoritas, sehingga untuk menguasai DPR dan MPR partai-partai yang ada harus berkoalisi. Adanya pergeseran kekuatan politik di Indonesia yang dahulunya pada rezim Orde Baru dikuasai oleh Golongan Karya sebagai kekuatan politik mayoritas, menjadi tidak adanya kekuatan politik mayoritas pada Orde Reformasi telah mengakibatkan pergeseran dalam pengambilan keputusan kebijaksanaan pemerintah.<sup>122</sup> Hal tersebut dapat diketahui dari berbagai peristiwa antara lain dalam pemilihan presiden di Sidang Umum MPR tahun 1999, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan sebagai Partai Pemenang Pemilihan Umum yang mencalonkan Megawati Soekarnoputri sebagai presiden, harus menerima kenyataan untuk dikalahkan dari calon yang diusulkan oleh partai lainnya yang kemudian melakukan koalisi yaitu Abdulrahman Wahid. Kemudian ketika partai-partai (termasuk partai-partai yang dahulu mencalonkan dan mendukung menjadi presiden) selain Partai Kebangkitan Bangsa dan Partai Demokrasi Kasih Bangsa menganggap

---

<sup>122</sup> Wawancara dengan anggota DPR komisi I, II, IX, tanggal 5-6 Mei 2003.

Abdulrahman Wahid salah dalam mengambil kebijaksanaan pemerintah, diperoleh kenyataan Abdulrahman Wahid diturunkan dari kursi presiden dan digantikan oleh Megawati Soekarnoputri dalam Sidang Istimewa MPR tahun 2001. Dari peristiwa ini ini dapat diketahui bahwa setiap partai membutuhkan dukungan dari partai lainnya untuk dapat mewujudkan tujuan partainya. Proses demikian terjadi pula dalam pengambilan berbagai kebijaksanaan publik di berbagai bidang.

1. Dalam bidang Pembuatan Hukum

- a) Pembuatan Undang-Undang

Pada Era Reformasi ini pembuatan Rancangan Undang-Undang nampaknya tidak selalu berasal dari inisiatif eksekutif karena sering pula terjadi bahwa Rancangan Undang-Undang tersebut diajukan oleh legislatif ke eksekutif. Dalam kenyataan, pembahasan Rancangan Undang-Undang dalam forum eksekutif dan legislatif selalu terjadi tarik menarik dari berbagai kepentingan partai dan sering kali pula justru telah meninggalkan kepentingan rakyat. Misalnya:<sup>123</sup>

- b) Pembahasan Rancangan Undang-Undang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dapat diketahui bahwa pembahasan tersebut

---

<sup>123</sup> Kumpulan wawancara dengan beberapa informan kunci, opini masyarakat yang terkumpul dari berita berita dan kuisioner yang dibagikan.

berlangsung lama hanya untuk mengakomodir kepentingan partai-partai politik.

- Pembahasan Rancangan Undang-Undang Perbankan, yang tidak kunjung selesai, padahal negara membutuhkan kepastian hukum guna penataan bank-bank guna melindungi rakyat dan perekonomian nasional.
  - Rancangan Undang-Undang tentang Anak, telah pula menimbulkan pembahasan yang berlama-lama karena adanya intervensi dari kelompok berkepentingan. Sehingga pembahasan pokok persoalan tentang bagaimanakah anak-anak di Indonesia dapat terjamin masa depannya menjadi terpinggirkan.
  - Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional yang telah selesai dibahas di tingkat komisi DPR, Rancangan Undang-Undang ini walaupun telah selesai dibahas di tingkat komisi DPR dan tinggal menunggu pengesahan saja akan tetapi telah menimbulkan sikap pro dan kontra yang ditampilkan oleh berbagai elemen dan kelompok masyarakat melalui demonstrasi-demonstrasi. Dengan demikian Rancangan undang-undang ini nampak
-

telah gagal dalam menampung suara rakyat Indonesia yang pluralis.

- Rancangan Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara. Pembahasan Rancangan Undang-Undang ini berlarut-larut karena berbagai kepentingan partai telah masuk dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang ini. Sehingga tujuan adanya Rancangan Undang-Undang ini untuk menertibkan Badan Usaha Milik Negara agar dapat menghasilkan keuntungan kepada Negara, menjadi terkatung-katung.
  - Rancangan perubahan undang-undang Otonomi Daerah. Menyadari akan kekurangan yang ada dalam undang-undang otonomi daerah, pemerintah mengusulkan adanya perubahan dalam undang-undang otonomi daerah guna lebih menyempurnakan. Rancangan perubahan Undang-Undang Otonomi Daerah ini belum juga rampung, karena adanya intervensi dari berbagai kepentingan partai yang tidak ingin adanya perubahan yang kemudian dapat merugikannya.
- c) Dalam bidang pengangkatan pejabat-pejabat negara.

Persoalan yang sama tidak hanya dialami dalam pembahasan Rancangan peraturan, akan tetapi juga pada pemilihan dan pengangkatan pejabat-pejabat negara. Misalnya:

- Pemilihan dan Pengangkatan Gubernur Bank Indonesia.
- Deputi Gubernur Bank Indonesia.
- Direktur-direktur di Badan Usaha Milik Negara.
- Komite-komite atau panitia kerja atau lembaga lembaga sejenis dalam tugas khusus.

Kenyataan yang terjadi adalah persoalan bagaimanakah partai tertentu memenangkan dan mengamankan posisi tersebut, bukan pada persoalan bagaimanakah agar tujuan besar untuk kepentingan nasional dapat segera teratasi.

## 2. Penegakan Hukum

Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1999–2004, dikatakan dalam misi (butir 5) “Pewujudan sistem hukum nasional, yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak asasi manusia berlandaskan keadilan dan kebenaran.” Kemudian dalam penentuan Arah Kebijakan, hukum telah menempati sub bagian tersendiri bahkan ditetapkan pada butir A dan tidak lagi bergabung dengan politik. Hal tersebut dipertegas dengan keluarnya Ketetapan MPR No. VIII/ MPR/ 2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan

Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dalam Sidang Istimewa MPR tahun 2001. Di dalam kenyataan, proses penegakan hukum tidak berjalan sebagai yang diharapkan, misalnya:

- a) Dalam penyelesaian kasus BLBI
- b) Dalam penyelesaian kasus Buloggate I yang melibatkan Presiden Abdulrahman Wahid dan Buloggate II yang melibatkan Ketua DPR Akbar Tanjung.
- c) Dalam berbagai kasus korupsi yang dilakukan oleh Soeharto dan kroni-kroninya.
- d) Dalam kasus pelaporan harta kekayaan Jaksa Agung M.A Rahman oleh KPKPN.
- e) Dalam kasus putusan persidangan di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan atas terdakwa salah satu direktur bank yang memutuskan agar terdakwa segera ditahan. Tetapi setelah putusan dikeluarkan Majelis Hakim, tidak segera dilakukan penahanan oleh Kejaksaan.
- f) Demikian juga dengan dugaan penyuapan dalam berbagai kasus pemilihan Walikota, Bupati dan Gubernur.

Dalam salah satu seminar yang diselenggarakan oleh Lembaga Studi Pers dan Pembangunan di Jakarta tanggal 20 Mei 2003 dengan topik "Membangun Gerakan Anti Korupsi melalui Media: tantangan dan

peluang yang dihadapi oleh NGO” disimpulkan bahwa, *“Ketika lembaga penegak hukum formal tidak lagi bisa diharapkan dalam pemberantasan korupsi, maka sanksi sosial harus lebih dikedepankan untuk memberikan hukuman kepada para terpidana dalam kasus korupsi. Masyarakat perlu memberikan sanksi sosial kepada para pejabat yang korup yang tidak dipenjara oleh lembaga penegak hukum formal.”*<sup>124</sup>

Bahkan penegakan hukum dapat ditafsirkan dan digunakan menurut kehendak dari partai politik melalui legislatif. Sehingga nampaknya di Orde Reformasi ini legislatif lebih berkuasa dari pada eksekutif dan yudikatif bahkan dari pada kepolisian.<sup>125</sup> Hal demikian dapat diketahui ketika terjadi kasus Buloggate I yang melibatkan Presiden Abdulrahman Wahid, partai-partai politik di DPR kecuali Partai Kebangkitan Bangsa terus mendesak dan menjadikannya kasus tersebut adalah lebih berat ke kasus politik dan tidak menyerahkan kepada aparat penegak hukum yang telah mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan. Kemudian meminta pertanggung jawaban Presiden yang dianggap telah melanggar ketentuan MPR, mengundang Presiden untuk bertemu dengan DPR. Akibat dari perselisihan tersebut,

---

<sup>124</sup> Kompas 21 Mei 2003, Halaman 7, Sanksi Hukum tak efektif, diperlukan, sanksi sosial.

<sup>125</sup> Wawancara dengan beberapa anggota DPR



dalam Sidang Istimewa Presiden Abdulrahman Wahid diturunkan dan diganti dengan Megawati Soekarnoputri. Lain halnya dengan kasus Buloggate II yang melibatkan Ketua DPR Akbar Tanjung, kasus tersebut telah selesai diperiksa oleh kepolisian dan kejaksaan, bahkan Akbar Tanjung sempat ditahan, disidangkan serta diputuskan bahwa Akbar Tanjung bersalah dan dihukum. Walaupun saat ini dalam proses Kasasi, tetapi dalam pembahasan di DPR, diputuskan bahwa kasus tersebut diserahkan proses hukum dan Akbar Tanjung sampai saat ini masih menjabat sebagai Ketua DPR. Kasus serupa juga pernah dialami oleh wakil Ketua MPR Ginanjar Kartasasmita, dalam pemeriksaan di Kejaksaan. Ginanjar Kartasasmita sempat mendekam dalam tahanan, akan tetapi sampai saat ini masih menjabat sebagai wakil ketua MPR dan kasusnya sampai saat ini tidak jelas penanganannya serta belum sampai di Pengadilan.

3. Dalam Bidang Kepastian hukum.

Persoalan Kepastian hukum menjadi persoalan yang tidak terselesaikan pula dalam era Reformasi ini. Persoalan ini timbul karena eksekutif ragu-ragu dalam mengeluarkan kebijaksanaan yang berkaitan dengan penegakan hukum, sebab eksekutif membutuhkan dukungan dari DPR

yang berasal dari partai-partai politik dan tidak ada yang menguasai secara mayoritas.<sup>126</sup> Hal ini dapat diketahui dari:

a) Release and Discharge

Jaminan pembebasan dari tuntutan dan proses hukum atau Release and Discharge ditujukan kepada obligor Badan Penyehatan Perbankan Nasional yang telah menyelesaikan utang piutangnya kepada Negara. Hal ini terjadi karena adanya kesepakatan antara pemerintah dan para obligor melalui Master Of Settlement and Acquisition Agreement atau MSAA (perjanjian penyelesaian BLBI dengan jaminan aset) dan Master of Refinancing and Note Issuance Agreement atau MRNIA (perjanjian penyelesaian BLBI dengan jaminan aset dan jaminan pribadi). Ketika beberapa obligor telah selesai melakukan kewajibannya, Release and Discharge tidak segera diberikan oleh Pemerintah. Persoalannya karena beberapa kelompok masyarakat yang didukung beberapa partai mencoba menjadikan hal tersebut menjadi persoalan politik, sehingga pemerintah menjadi bimbang. Persoalan selanjutnya adalah diantara pemerintah sendiri saling melemparkan tanggung jawab tentang siapa yang harus mengeluarkan Release and Discharge tersebut, Kejaksaan Agung,

---

<sup>126</sup> Wawancara dengan anggota DPR dan informan kunci.

Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan dan Industri, BPPN dan bahkan diusulkan pula agar dikeluarkan oleh Presiden. Kenyataan ini menunjukkan tidak adanya kepastian hukum karena eksekutif dan para penegak hukum lebih takut kepada partai politik dan kelompok politik.

b) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Permasalahan korupsi adalah permasalahan yang sudah lama terjadi di Indonesia. Ketua Gerakan Peduli Harta Negara, Albert Hasibuan, mengatakan skeptis dengan keputusan DPR melikuidasi KPKPN dan membentuk Komisi Anti Korupsi, dikatakan: *"saya ragu dan skeptis bahwa komisi antikorupsi akan berhasil menggolkan misinya dalam memberantas atau setidaknya mengurangi secara signifikan korupsi yang telah menjadi extra ordinary crime, sekalipun bersama-sama dengan aparat penegak hukum lainnya. Skeptisme tersebut didasarkan dari pengalaman sejarah. Pada saat awal Orde Baru berkuasa di tahun 1970, para mahasiswa turun ke jalan memprotes maraknya korupsi. Pemerintahan Soeharto kemudian membentuk komisi IV dengan tugas mempelajari kembali dan meninjau ulang masalah korupsi disertai usulan konkret, bahkan dalam dalam*

---

*sidang pleno DPR tanggal 16 Agustus 1970 mengatakan, "tidak usah diragukan lagi, saya sendiri akan memimpin perjuangan melawan korupsi."*<sup>127</sup> Namun dalam kenyataannya korupsi terus merajalela, sehingga setelah Orde Baru jatuh dan digantikan dengan Orde Reformasi persoalan korupsi kembali terangkat di permukaan dan dalam upaya tersebut Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme telah tertuang dalam Ketetapan No. IV/MPR/1999 dan Ketetapan No. VIII/MPR/2001, sebagai implementasinya antara lain dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pada awal kerja, KPKPN telah mengeluarkan formulir untuk diisi oleh para pejabat negara termasuk diantaranya para anggota DPR, tetapi dalam kelanjutannya pengisian formulir tersebut tidak pula dapat terlaksana secara baik sebab diantara anggota DPR sendiri ada juga yang menentang dan tidak mengumpulkan formulir tersebut. Bahkan ketika KPKPN melaporkan kepada pimpinan Dewan, pelaksanaan pengembalian pengisian formulir tetap tidak ada kemajuan bahkan dengan terang-terangan beberapa anggota Dewan menentang dan menyatakan tidak akan mengisi formulir tersebut. Kenyataan yang lain ketika terjadi penyelewengan

---

<sup>127</sup> Kompas, 28 November 2002, Pemerintah Setuju Likuidasi KPKPN.

pengisian formulir harta kekayaan yang dilakukan oleh beberapa pejabat negara ke kepolisian oleh KPKPN, pelaksanaan penyidikan oleh aparat kepolisian juga tidak berjalan lancar. Pada kesempatan pembahasan Rancangan Undang-Undang anti Korupsi, DPR mengusulkan agar KPKPN dilikuidasi dan usulan ini disetujui pula oleh pemerintah dengan alasan agar tidak terjadi penumpukan kewenangan. Salah satu anggota Komisi II DPR mengatakan, *"Tak ada kepentingan Partai Golkar atau Orde Baru dalam peleburan KPKPN. Itu kehendak semua fraksi di DPR."*<sup>128</sup> Dari kenyataan ini didapati adanya ketidakpastian hukum dalam pemberantasan korupsi secara konkret.

#### 4. Bidang Yudikatif

- a) Ketika terjadi kekosongan dalam kursi Ketua Mahkamah Agung dan Wakil Ketua Mahkamah Agung di era Presiden Abdulrahman Wahid, DPR melakukan Fit and Proper Test terhadap calon-calon yang diusulkan dan telah diterima. Setelah memperoleh calon Ketua Mahkamah Agung dan calon Wakil Ketua Mahkamah Agung, calon tersebut diajukan kepada Presiden, namun peristiwa selanjutnya yang terjadi adalah Presiden tidak terlalu berkenan dengan calon yang diajukan oleh DPR sehingga dalam kurun

---

<sup>128</sup> Kompas, 28 November 2002. *ibid.*.

waktu yang cukup lama kekosongan kursi Mahkamah Agung dan Wakil Mahkamah Agung tersebut terjadi. Beberapa waktu kemudian Presiden hanya memilih calon Wakil Ketua Mahkamah Agung yang diajukan DPR sedangkan untuk posisi Ketua Mahkamah Agung dibiarkan kosong untuk beberapa waktu lagi. Dari kenyataan ini telah terjadi tarik menarik kekuatan politik yaitu partai-partai politik dalam penentuan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung tanpa mempertimbangkan kepentingan lebih luas lagi yaitu kebutuhan akan terisinya posisi kedua pejabat tersebut adalah sangat mendesak mengingat kedudukan dari lembaga Mahkamah Agung itu sendiri.

b) Penentuan Hakim Agung.

Kasus serupa juga terjadi pada pemilihan calon Hakim Agung, karena banyak Hakim Agung memasuki masa pensiun dan penunggakan kasus di Mahkamah Agung makin banyak. Sehingga DPR harus menjaring dari calon-calon Hakim Agung yang diajukan oleh masyarakat dan juga dari Mahkamah Agung sendiri. Seleksi calon Hakim Agung dilakukan secara formal yaitu tahap administrasi dan juga non formal yaitu tahap *Fit and Proper Test* yang dilakukan oleh DPR kepada calon-calon berasal

---

dari lingkungan hakim karier dan juga non karier. Pada penentuan seleksi di DPR baik yang terjadi tahun 2000 ataupun 2003, telah terjadi pula intervensi dari partai-partai politik, sehingga hasil dari *Fit and Proper Test* jauh dari harapan masyarakat baik dari segi kuantitas dan juga dari kualitas.<sup>129</sup>

5. Bidang Politik. dan Keamanan.

Penindakan terhadap Kerusuhan dan Gerakan Separatis Bersenjata ketika Orde Baru jatuh dan digantikan oleh Orde Reformasi, di beberapa daerah telah terjadi kerusuhan-kerusuhan antara lain di Irian Jaya, Maluku, Halmahera, Poso, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Jawa dan Aceh. Kerusuhan tersebut ada yang berlangsung lama dan telah mengakibatkan korban juga kerugian yang besar. Tetapi nampaknya pemerintah bersikap lamban dalam penyelesaian kerusuhan-kerusuhan tersebut, hal itu terjadi karena adanya tarik menarik dalam menentukan kebijaksanaan penyelesaian kerusuhan antara kelompok kepentingan yang terwujud dalam partai-partai dan dari dalam pemerintah sendiri. Sehingga untuk menjalankan penegakan hukum Presiden membutuhkan konsultasi dengan DPR guna menggalang dukungan dari partai-partai politik.

---

<sup>129</sup> wawancara dengan beberapa hakim dan karyawan di Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, Mahkamah Agung dan praktisi hukum.

Dari proses pengambilan kebijaksanaan publik dalam era reformasi, nampak terjadi pergeseran kekuatan politik dari Presiden ke partai-partai politik yang terakomodasi di DPR, sehingga segala pengambilan kebijaksanaan publik yang terjadi eksekutif/Presiden membutuhkan dukungan dari kekuatan partai-partai politik di DPR. Karena pengambilan kebijaksanaan publik yang dilakukan oleh Presiden tanpa memperhatikan kekuatan politik yang ada akan dapat mengakibatkan hancurnya legitimasi dari Presiden itu sendiri. Hal ini mengakibatkan segala keputusan kebijaksanaan publik adalah merupakan bargaining dari kepentingan partai politik.<sup>130</sup> Sikap ini adalah jauh lebih jelek dari saat Orde Baru berkuasa, karena kepentingan rakyat belum tertampung secara keseluruhan di partai politik.<sup>131</sup> Sikap ini juga menunjukkan bahwa kita belum mempunyai sistem hukum yang baik.<sup>132</sup> Walaupun demikian, sebenarnya telah terjadi perubahan dalam pengambilan kebijaksanaan publik yang dahulunya di jaman Orde Baru dilakukan secara otoriter, sekarang dijalankan dengan bargaining antar partai-partai politik.<sup>133</sup> Sayangnya partai-partai politik belum dapat menampung aspirasi rakyat melainkan lebih banyak memperjuangkan

---

<sup>130</sup> Wawancara dengan beberapa informan kunci yang adalah anggota DPR, Praktisi Hukum, Hakim Agung, Hakim Tinggi, Hakim Negeri, Jaksa Tinggi, intelektual, tokoh masyarakat dan mahasiswa.

<sup>131</sup> Wawancara dengan beberapa informan kunci yang adalah anggota DPR

<sup>132</sup> Wawancara dengan anggota komisi II DPR.

<sup>133</sup> Wawancara dengan praktisi hukum.



kepentingannya sehingga sebenarnya yang terjadi adalah bargaining dari elit politik yang kenyataannya berbeda dengan Orde Baru. Karena elit politik Orde Baru adalah Soeharto yang didukung Golkar dan ABRI, sedangkan di Orde Reformasi adalah tidak ada kekuatan mayoritas dalam kekuatan politik.<sup>134</sup> Akibat dari kenyataan ini, pelaksanaan hukum lebih kacau<sup>135</sup> karena hukum sebagai peraturan telah menjadi alat bagi partai politik untuk menjadikan dirinya tetap eksis, sehingga kebijaksanaan publik yang menjadi dasar bagi terbentuk peraturan adalah kompromi kekuatan politik yang berkuasa.<sup>136</sup> Tidak tertampungnya kehendak dan kebutuhan rakyat, telah mengakibatkan rakyat kecewa, tidak percaya sehingga tidak takut kepada hukum dan aparat penegak hukum serta bertindak anarkhis karena dipandang lebih adil dalam penyelesaian masalah.<sup>137</sup> Kekecewaan rakyat karena tidak tertampungnya kebutuhan dan kehendak rakyat dalam kebijaksanaan publik yang dibuat pemerintah tercermin pula dari semakin berkembangnya golongan putih dalam pemilihan umum tahun 2004.<sup>138</sup> Walaupun sebenarnya pemilu tahun 1999 menunjukan pemilu yang

---

<sup>134</sup> Wawancara dengan beberapa anggota DPR.

<sup>135</sup> Wawancara dengan Hakim Tinggi.

<sup>136</sup> Wawancara dengan anggota DPR dan hasil opini masyarakat yang terkumpul dari berita-berita dan kuisioner.

<sup>137</sup> Wawancara dengan anggota DPR.

<sup>138</sup> Kompas, tanggal 10 Februari 2003, halaman 8, Golput dari masa ke masa

paling demokratis dan golput menipis.<sup>139</sup> Kekawatiran perkembangan Golput pada pemilu tahun 2004 telah disikapi oleh partai-partai besar di DPR dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang Pemilu di Panitia Kerja RUU Pemilu DPR yaitu dengan mengusulkan dalam agar penganjur Golput merupakan perbuatan pidana yang dapat dihukum penjara.<sup>140</sup> Hal ini menunjukkan bahwa partai-partai politik ingin menjadikan Undang-undang Pemilu sebagai alat legitimasi kekuasaan, dan partai-partai politik di DPR belum dapat menampung kebutuhan dan kehendak rakyat.

b. Kebijakan Publik di bidang Pembangunan Ekonomi

1. Penjualan aset BPPN

Ketika Indonesia mengalami krisis ekonomi, banyak perusahaan yang tidak dapat menyelesaikan hutangnya di bank dan akhirnya mengakibatkan bank-bank tersebut mengalami kesulitan likuiditas. Langkah yang diambil pemerintah adalah melakukan likuidasi atau membekukan operasi atau rekapitulasi terhadap bank-bank tersebut, dan hutang yang dialirkan oleh bank-bank tersebut dialihkan kepada pemerintah melalui Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Pada tahun berikutnya, pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan untuk mulai

---

<sup>139</sup> Kompas, tanggal 10 Februari 2003, halaman 8, Buruk rupa Golput jadi sasaran.

<sup>140</sup> Kompas, 10 Februari 2003, halaman 7, Larangan Golput bukti partai besar tak percaya diri sendiri.

melakukan penjualan atas aset-aset yang dikuasai oleh BPPN melalui penawaran antara lain adalah menjual saham-saham pemerintah di Bank Central Asia, Bank Danamon, Bank Niaga dan Bank Lippo. Sejak awal rencana penjualan saham-saham (divestasi) tersebut DPR telah meramaikan dengan mengundang pemerintah atau BPPN untuk melakukan dengar pendapat, bahkan sampai dengan harga saham dan siapa pembeli saham dipertanyakan dan dipertentangkan oleh DPR. Sehingga dalam salah satu devistasi yang dilakukan pemerintah, pernah mengalami kegagalan. Kenyataan ini menunjukkan bahwa di bidang kebijaksanaan perekonomian, legislatif juga sangat berperan dan pemerintah memperhitungkan kekuatan tersebut dalam mengambil putusan untuk kebijaksanaan yang dipilihnya.

2. Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun 2003.

Dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 27 November 2003 untuk acara pengesahan Rancangan Undang-Undang RAPBN tahun 2003, telah diwarnai aksi walk out beberapa anggota DPR dari fraksi reformasi.<sup>141</sup> Mereka memprotes karena tidak adanya perlakuan yang seimbang untuk komposisi rancangan anggaran negara tahun 2003, salah seorang anggota DPR yang melakukan aksi walk out mengatakan: "*subsidi*

---

<sup>141</sup> Surat kabar Tempo, 28 November 2002, halaman 3, RAPBN 2003 tidak berpihak pada rakyat, anggota DPR walk Out

*masyarakat dikurangi drastis, padahal kondisi ekonomi tahun depan dipastikan lebih suram dari sekarang. Kenapa pemerintah tidak bisa memberikan keringanan sedikitpun soal subsidi ini.*<sup>142</sup> Fraksi Bulan Bintang dalam tanggapannya mengatakan, *"kami tidak melihat keseriusan pemerintah untuk mengurangi kebocoran. Buktinya, setiap tahun audit BPK menemukan tingkat kebocoran anggaran tetap tinggi."*<sup>143</sup> Fraksi Persatuan Pembangunan mengatakan, *"tahun depan jumlah tenaga kerja baru adalah 2.500.000 orang sedangkan angka pengangguran diperkirakan mencapai 40.500.000 orang, jika kebocoran terus terjadi, pemakaian anggaran pembangunan tidak efektif, bagaimana APBN bisa diharapkan menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar?"*<sup>144</sup> Dari kenyataan ini dapat diketahui bahwa kebocoran anggaran tetap belum dapat diatasi, dan APBN belum berpihak kepada rakyat..

Sejarah Orde Reformasi yang ditandai dengan pergantian Presiden sebanyak tiga kali, telah mengakibatkan perubahan dalam kehidupan politik di Indonesia. Dan perubahan tersebut telah mengakibatkan adanya perubahan model pengambilan kebijaksanaan publik, hal tersebut terjadi karena pusat

---

<sup>142</sup> *ibid.*

<sup>143</sup> *ibid.*

<sup>144</sup> *ibid.*

kekuatan pemerintahan telah bergeser dari Presiden ke DPR,<sup>145</sup> sehingga Partai Politik memegang peranan yang menentukan dalam pengambilan kebijaksanaan pemerintah.<sup>146</sup> Bahkan dalam penyusunan kabinet Presiden sangat memperhatikan kekuatan partai politik, sehingga mencoba menampung wakil-wakil partai politik dalam kabinetnya. Dalam jajak pendapat yang dilakukan oleh surat kabar Kompas ditemukan jawaban: *"upaya elite politik dan elite negara untuk menata kembali semua kehancuran layaknya mengurus air laut. Kesia-siaan yang terjadi lebih banyak bermuara pada sikap elite itu sendiri yang cenderung lebih mengutamakan kepentingan sendiri ketimbang kepentingan bangsa."*<sup>147</sup> Selanjutnya dikatakan pula, *"tindakan pemerintah dianggap kurang mengutamakan kepentingan masyarakat bawah. Berbagai keputusan politik yang dikeluarkan pemerintah memang dilematis. Di satu sisi bertujuan untuk menjaga tetap tegaknya bangsa ini, namun di sisi lain harus mengorbankan masyarakat bawah."*<sup>148</sup> Dalam bidang penyelesaian persoalan ekonomi, jajak pendapat Kompas menemukan: *"56% responden menilai pemerintah tidak mampu menangani keterpurukan ekonomi masyarakat. Kenaikan harga bahan bakar minyak dan tarif dasar listrik. contohnya, adalah tindakan*

---

<sup>145</sup> Wawancara dengan anggota DPR RI

<sup>146</sup> Wawancara dengan beberapa orang intelektual, praktisi hukum, mahasiswa dan hakim.

<sup>147</sup> Kompas, 19 Mei 2003, op.cit.

<sup>148</sup> Kompas, 19 Mei 2003, op.cit.

*ekonomi sekaligus tindakan politik pemerintah yang tidak bisa diterima dengan jernih oleh masyarakat*“.<sup>149</sup> Jajak pendapat Kompas menemukan penyebabnya, *“terpuruknya masyarakat dalam berbagai persoalan juga sangat dipengaruhi oleh lembaga-lembaga lain. Keberadaan partai-partai politik saat ini dianggap turut memperburuk kondisi di masyarakat. Lebih dari 60% responden beranggapan partai politik sebagai salah satu elemen demokrasi tidak memberi kenyamanan bagi masyarakat dalam bernegara tapi justru mengakibatkan kian terkotak-kotaknya masyarakat. Selain itu, sikap wakil partai politik di parlemen masih cenderung lebih menyuarakan kelompoknya yang mewakili kelompok elite.”*<sup>150</sup> Sehingga cita-cita reformasi belum juga tercapai, *“karena ternyata paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan di era Reformasi, telah digunakan oleh elite politik melalui partai-partai politik guna melanggengkan kekuasaannya.”*<sup>151</sup> Satjipto Rahardjo dalam artikel dalam surat kabar Kompas yang berjudul *“Hukum hendaknya membuat bahagia”* mengatakan, *“kita pintar menggagas ide-ide tetapi akhirnya hanya sampai sebatas omongan.”*<sup>152</sup>

Pendapat serupa juga diketahui dari opini masyarakat yang didapat dari kuisisioner isian terbuka yang diedarkan secara langsung kepada responden

---

<sup>149</sup> Kompas, 19 Mei 2003, op.cit. ,

<sup>150</sup> Kompas, 19 Mei 2003, op.cit

<sup>151</sup> wawancara dengan informan kunci.

<sup>152</sup> Kompas, 13 November 2003, Hukum hendaknya membuat bahagia.

sebanyak 30% dan sisanya melalui surat pos. Dari 55% kuisioner yang kembali, didapati hasil 95% dari mereka menjawab secara bervariasi yang pada pokoknya mengatakan:<sup>153</sup>

1. Kebijakan publik dalam era Reformasi ini belum mencerminkan kehendak rakyat, karena partai-partai politik yang ada tidak dapat menampung kehendak rakyat. Mereka lebih banyak memperjuangkan kelompoknya. Akibatnya tingkat kepatuhan rakyat terhadap peraturan-peraturan yang timbul dari kebijakan publik di era Reformasi ini adalah rendah, bahkan rakyat cenderung anarkhis karena merasa kehendaknya tidak terpenuhi dengan penegakan hukum yang ada.
2. Saat ini, hukum tetap menjadi alat bagi partai-partai politik guna memenuhi kepentingannya, belum dapat dikatakan bersumber dari kehendak rakyat.
3. Pengambilan Kebijakan publik saat ini terjadi berdasarkan hasil kesepakatan kompromi partai-partai politik, bukan berdasarkan kehendak rakyat.
4. Di bidang kebijakan publik di bidang pembangunan ekonomi, kondisinya sama. Bahwa hukum telah menjadi alat partai-partai politik untuk memperjuangkan kepentingannya, bukan memperjuangkan

---

<sup>153</sup> Jajak pendapat untuk memperoleh opini masyarakat, melalui kuisioner yang dibagikan kepada mahasiswa, intelektual, tokoh masyarakat, anggota legislatif pusat dan daerah, praktisi hukum, eksekutif pusat dan daerah, yudikatif pusat dan daerah, direktur, pengusaha dan aktivis LSM.

kepentingan rakyat. Sehingga persoalan kesejahteraan dan keadilan pada saat ini belum dapat juga terjawab oleh berbagai kebijaksanaan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah.



## BAB IV. PERUBAHAN PARADIGMA HUKUM DALAM PEMBUATAN KEBIJAKSANAAN PUBLIK

### IV.1. Pergeseran paradigma hukum saat ini

Paradigma adalah perangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam bertindak dalam kehidupan sehari-hari.<sup>154</sup> Sedangkan Georges Gurvitch mengatakan fenomena hukum sangat banyak seginya karena struktur yang antinomis. Di dalamnya terdapat banyak otonomi dan heteronomi, unsur ideal dan unsur yang nyata, kemantapan dan mobilitas (*stability and mobility*), ketertiban dan penciptaan (*order and creation*), kekuasaan dan keyakinan, kebutuhan sosial dan ideal sosial, pengalaman dan penyusunan (*construction*), gagasan dan nilai moral.<sup>155</sup> Menurut Thomas Aquinas dalam ajaran hukum kodrat, hukum didefinisikan sebagai tindakan lain adalah perintah akal budi demi kebaikan umum dan dipromulgasikan oleh ia yang memiliki wewenang membina masyarakat, dan ajaran ini merupakan sumber bagi hukum positif dalam hal konsep tentang keadilan, korelasi antara kebajikan dan moral dan keadilan sosial, serta menjembatani kewajiban legal dengan kewajiban moral.<sup>156</sup> Berdasarkan konsep-konsep teori tersebut dengan demikian paradigma hukum dapat dimengerti sebagai perangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam

---

<sup>154</sup> Abulkahar Badjuri; Teguh Yuwono, ibid halaman 8.

<sup>155</sup> Georges Gurvitch, ibid halaman 43.

<sup>156</sup> E. Sumaryono, ibid halaman 24.

membuat kebijaksanaan yang berdasarkan moral guna menjadi pedoman dalam mengatasi persoalan kehidupan sehari-hari.

Ketika Orde Baru berkuasa dari berbagai peraturan yang timbul sebagai implementasi kebijaksanaan publik pada saat itu, nampaklah bahwa peraturan-peraturan tersebut dibuat berdasarkan kepada pemahaman paradigma bahwa hukum adalah alat rekayasa sosial. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa peraturan dalam banyak segi kehidupan bermasyarakat, misalnya:

- a. Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sidang Istimewa di tahun 1967. Ketetapan-ketetapan tersebut telah menempatkan Soeharto pada posisi yang kuat untuk melakukan perubahan politik, yaitu melalui kewenangan yang diperolehnya dari SUPERSEMAR. Soeharto dengan melalui mekanisme Sidang MPR telah berhasil menunda pemilihan umum, membesarkan golongan karya dengan memberikan fasilitas-fasilitas yang didasarkan dari berbagai peraturan yang mendukungnya, menyederhanakan sistem kepartaian menjadi tiga partai yang boleh ikut pemilu setelah tahun 1971 dari 11 partai yang ikut dalam pemilu tahun 1971.
- b. Undang-Undang No. 16 tahun 1969 tentang Susunan MPR, DPR dan DPRD, khususnya tentang pengangkatan anggota DPR. Peraturan tersebut telah berhasil menciptakan kestabilan politik melalui penguasaan anggota di DPR, karena dengan adanya pengangkatan 100 orang anggota DPR dari jumlah 460

orang anggota DPR dan ditambah dengan anggota DPR dari Golongan Karya hasil pemilihan umum telah membuat posisi eksekutif sangat kuat dan tidak mungkin untuk dijatuhkan sehingga dapat melakukan kontrol sosial melalui rekayasa hukum.

- c. Memberikan penafsiran tunggal tentang Pancasila, sehingga dengan sarana tersebut eksekutif berhasil memaksakan pandangannya kepada masyarakat sehingga dengan makin mudah masyarakat dapat dikontrol.
- d. Merangkul dan mengendalikan ABRI, sehingga dengan kekuatan ABRI eksekutif akan dapat menjaga kemapanannya.
- e. Penguasaan di lembaga yudikatif, sehingga eksekutif dapat memaksimalkan penegakan hukum dengan memberikan sanksi yang berat bagi pelanggar hukum.
- f. Penguasaan di bidang legislatif, menjadikan eksekutif makin mudah membuat peraturan-peraturan dan memudahkan eksekutif untuk melakukan kontrol sosial.
- g. Penguasaan terhadap lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, yaitu DPA dan BPK. Hal ini makin memperkuat eksekutif untuk membenarkan langkah kebijaksanaan publik yang dipilihnya melalui DPA, dan menutup informasi adanya kecurangan dari eksekutif dalam pengelolaan keuangan melalui BPK.

Terciptanya stabilitas politik melalui berbagai peraturan-peraturan adalah salah satu tujuan yang sengaja diciptakan oleh pemerintah dalam rangka tercapainya tujuan

pembangunan pertumbuhan ekonomi. Dengan kondisi pemerintahan yang sangat sentralistik tersebut membuat eksekutif dalam mengimplementasikan kebijaksanaan publik yang dipilihnya menggunakan instrumen peraturan atau ketetapan yang berasal dari Presiden yang tidak memerlukan persetujuan dari DPR. Hal tersebut dapat diketahui dari:

- a. Penggunaan Keputusan Presiden sebagai dasar hukum, dalam beberapa implementasi kebijaksanaan publik tentang REPELITA juga dalam berbagai kebijaksanaan di bidang perekonomian lainnya (misalnya, tata niaga cengkeh).
- b. Penggunaan instruksi Presiden dan Peraturan Pemerintah, dalam berbagai kebijaksanaan ekonomi yang kontroversial (misalnya, kebijaksanaan mobil nasional; penyertaan modal negara di bidang industri pesawat terbang, dsb).

Kebijaksanaan ini makin ditunjang dengan keadaan kekuatan politik yang menempatkan Golongan Karya sebagai kekuatan mayoritas politik. Akibatnya muncul berbagai kebijaksanaan publik yang melahirkan peraturan-peraturan yang berusaha untuk mengontrol dan mengkondisikan masyarakat mengikuti tujuan politik Orde Baru. Sehingga nampak dari berbagai bidang kehidupan masyarakat, sosial, politik dan ekonomi, eksekutif/pemerintah telah menempatkan rakyat menjadi obyek, dan rakyat nampak apatis, eksekutif menjadi sangat kuat dan dominan, dan dapat selalu mengontrol rakyat.

Memperhatikan berbagai kebijaksanaan publik tersebut, dapat dikatakan bahwa pada saat Orde Baru berkuasa pemerintah telah menjadikan hukum sebagai alat rekayasa sosial yang dipercaya atau diyakini dapat menuntun pemerintah/eksekutif dalam membuat kebijaksanaan guna menjadi pedoman dalam mengatasi persoalan kehidupan sehari-hari.

Kenyataan tersebut berbeda saat Orde Reformasi berkuasa. Orde Reformasi yang adalah jaman baru bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, muncul sebagai reaksi dari kegagalan Orde Baru dalam mewujudkan kesejahteraan dan keadilan. Berdasarkan jajak pendapat dari koran Kompas, dikatakan, "Runtuhnya Orde Baru merupakan titik awal perjalanan bangsa menuju arah yang lebih baik".<sup>157</sup> Kenyataan dari hasil pemilihan umum tahun 1998, tidak adanya kekuatan politik yang menonjol telah menjadikan sentralisasi kekuatan tidak lagi terletak pada eksekutif melainkan ada pada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai perwujudan dari kekuatan partai-partai politik yang ada. Hal tersebut dapat diketahui dari berbagai peraturan yang dihasilkan, yang adalah merupakan implementasi dari kebijaksanaan publik saat ini. Eksekutif tidak lagi mempunyai kekuatan mutlak dalam menghasilkan berbagai kebijaksanaan publik, dan sebaliknya Dewan Perwakilan Rakyat melakukan intervensi yang dalam kewenangan eksekutif. Aisjah Amini, dalam tulisannya di harian Kompas tanggal 25 Juli 2003, menyoroti Undang-Undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD yang

---

<sup>157</sup> Kompas, 29 Mei 1998 dalam Lahirnya gerakan reformasi di Indonesia, ibid halaman 442.

disahkan pada tanggal 9 Juli 2003 dengan mengatakan bahwa DPR haus kekuasaan.<sup>158</sup> Perubahan jati diri DPR, yang menurut istilah A. Ahsin Thohari, dari "*Rubber Stamp*" ke "*Superbody*",<sup>159</sup> adalah sejalan dengan kemerosotan kekuasaan eksekutif karena tidak adanya kekuatan politik yang mayoritas saat ini. Pergeseran peta kekuatan politik ini telah memunculkan pemahaman paradigma baru dalam pembuatan kebijaksanaan publik. Dari beberapa produk peraturan yang ada saat ini, misalnya:

- a. Pengajuan Rancangan Undang-Undang oleh legislatif ke eksekutif, ini adalah fenomena baru yang sering dijumpai saat ini, dan jarang atau bahkan sedikit sekali terjadi saat Orde Baru.
- b. Pembahasan peraturan yang bertele-tele di DPR atas berbagai Rancangan Undang-Undang seperti Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Kontitusi, Rancangan Undang-Undang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Rancangan Undang-Undang Perbankan, Rancangan Undang-Undang tentang Anak, Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional, dsb, telah memunculkan fenomena baru bahwa telah terjadi tarik-menarik kepentingan dari kelompok-kelompok yang ada dalam pembuatan kebijaksanaan publik sehingga yang terjadi dalam pembuatan kebijaksanaan publik, adalah kompromi kepentingan dari kelompok-

---

<sup>158</sup> Kompas, 25 Juli 2003, halaman 5, DPR Haus kekuasaan.

<sup>159</sup> Kompas, 25 Juli 2003, halaman 8, Dari "*Rubber Stamp*" ke "*Superbody*".

kelompok dan bukan pewujudan kepentingan rakyat akan kesejahteraan dan keadilan.

- c. Menempatkan supremasi hukum dan hak asasi manusia dalam ketetapan MPR tahun 1999 dan kemudian menempatkan hukum dalam sub bagian tersendiri yang tidak lagi bergabung dengan politik, adalah fenomena baru dalam pembuatan kebijaksanaan publik. Walau demikian, penempatan tersebut bukanlah jaminan dalam tercapainya keadilan dalam pelaksanaan penegakan hukum. Dalam kenyataannya kepentingan kelompok mempunyai pengaruh yang kuat dalam penegakan hukum, misalnya penyelesaian kasus Buloggate I dan II. Kemudian pelaksanaan pelaporan harta kekayaan para pejabat negara oleh Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara, yang tidak dapat berjalan dengan sempurna bahkan nasib dari Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara dibubarkan dan diganti dengan Komisi Anti Korupsi:

Berdasarkan kenyataan tersebut, paradigma hukum pada Orde Reformasi bukan lagi paradigma hukum sebagai alat rekayasa sosial. Melainkan hukum dipahami dan dipandang sebagai legalitas dari kompromi kelompok-kelompok kepentingan. Dengan demikian Orde Reformasi telah menjadikan hukum sebagai perwujudan legalitas dari kompromi-kompromi kelompok-kelompok kepentingan yang dipercaya atau diyakini dapat menuntun pemerintah/eksekutif dalam membuat

---

kebijaksanaan guna menjadi pedoman dalam mengatasi persoalan kehidupan sehari-hari.

Sehingga dari dua jaman yang berbeda ini, jaman Orde Baru dan Orde Reformasi, telah terjadi pergeseran paradigma hukum dalam pembuatan kebijakan publik.

#### **IV.2. Perkembangan pergeseran paradigma hukum**

Thomas Kuhn dalam karyanya, "*The structure of scientific revolution*" mengatakan bahwa ilmu pengetahuan berkembang tidak secara kumulatif melainkan secara revolusi.

Paradigm I → Normal Science → Anomalies → Crisis → Revolution → Paradigm II

Orde Baru dengan Paradigma yang memandang hukum sebagai alat rekayasa sosial dalam pembuatan kebijakan publik adalah sebuah pandangan hukum yang menjadi panduan bagi pemerintah untuk menyelesaikan persoalan sehari-hari melalui kebijakan publik yang dibuatnya. Pandangan ini terus berkembang (*normal science*) dan selama kurun waktu tiga puluh dua tahun mendominasi semua kebijakan publik dalam semua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Ketika paradigma tersebut diperhadapkan dengan berbagai pertentangan dan penyimpangan, ternyata paradigma tersebut gagal dalam memberikan jawaban dan penjelasan yang memadai (*anomalies*). Adanya krisis ekonomi yang kemudian



menjadi krisis multi dimensional melanda Indonesia tahun 1997, makin memicu persoalan dan selanjutnya mengakibatkan paradigma hukum sebagai alat rekayasa sosial yang dianut pemerintahan Orde Baru mulai disangsikan validitasnya. *Anomalies* makin serius sehingga menjadi *crisis*, dan ketika persoalan ketidakadilan serta ketidaksejahteraan makin menumpuk *crisis* tersebut melahirkan revolusi paradigma. Pemerintahan Orde Baru runtuh dan berganti dengan jaman baru yaitu Reformasi. Paradigma lama yang memandang hukum sebagai alat rekayasa sosial yang dianut oleh pemerintah Orde Baru mulai menghilang pengaruhnya dan berganti dengan paradigma baru yang dianut Orde Reformasi. Sebagai paradigma baru yang timbul dari ketidak-puasan atas paradigma lama, paradigma hukum Orde Reformasi muncul dalam situasi kekacauan dan ketidakpastian nilai-nilai tetapi mengandung banyak tuntutan dari rakyat yang menginginkan keadilan dan kesejahteraan. Tuntutan-tuntutan tersebut timbul dari berbagai kelompok kepentingan yang memang telah ada dan tumbuh subur di Indonesia sehingga tuntutan-tuntutan tersebut mempunyai latar belakang pemaknaan yang bervariasi. Dalam kancah politik, hasil pemilihan umum tahun 1999 telah memunculkan kekuatan politik yang berimbang sehingga dalam berbagai kebijaksanaan publik yang dilahirkan telah terjadi tarik menarik antar berbagai kepentingan yang ada. Hal tersebut dapat diketahui dari berbagai peraturan dan penegakan hukum yang timbul dari kebijaksanaan publik, misalnya:

- a. Pemilihan Presiden dalam Sidang Istimewa tahun 1999.

Megawati Soekarno Putri yang dicalonkan oleh partai pemenang pemilu yaitu PDIP<sup>160</sup> dan didukung partai Kebangkitan Bangsa,<sup>161</sup> dikalahkan oleh Abdulrahman Wahid yang dicalonkan partai-partai sisanya. Hal ini berarti bahwa hasil pemilihan umum tidak dapat diartikan secara mutlak adalah suara rakyat melainkan koalisi kepentingan dari berbagai kelompok yang lebih menentukan dalam membuat kebijaksanaan publik.

b. Penyelesaian kasus Buloggate I dan II.

Kasus tersebut menimpa Presiden Abdulrahman Wahid dan Ketua DPR Akbar Tanjung, tetapi penyelesaiannya kasus tersebut berbeda. Presiden Abdulrahman Wahid diselesaikan secara politis walaupun proses hukum telah dihentikan dan mengakibatkan Presiden Abdulrahman Wahid turun dari jabatannya<sup>162</sup> sedangkan Ketua DPR Akbar Tanjung diselesaikan secara hukum, sempat menjalani tahanan dan persidangan tetapi tidak mempunyai dampak politik bahkan saat ini menjadi salah satu calon Presiden dari Partai Golkar untuk pemilu tahun 2004.

c. Pemilihan Hakim Agung melalui Fit and Proper Test di DPR.

Sebagai lembaga yudikatif yang seharusnya adalah mandiri dan mengatur dan menentukan dirinya, tetapi dalam kenyataannya DPR yang terdiri dari wakil-

---

<sup>160</sup> PDIP menguasai 34% suara hasil pemilu tahun 1999.

<sup>161</sup> PKB menguasai 13% suara hasil pemilu tahun 1999.

<sup>162</sup> Partai-partai yang menggulingkan Presiden Abdulrahman Wahid adalah partai-partai yang dahulunya mencalonkan menjadi Presiden, ditambah dengan PDI-P

wakil partai<sup>163</sup> telah melakukan intervensi yang dalam. Pada jaman Orde Baru Hakim Agung diusulkan oleh Mahkamah Agung ke Presiden sehingga peranan eksekutif sangat besar. Tetapi saat ini Hakim Agung diusulkan oleh Mahkamah Agung dan dari penjarangan usulan kelompok-kelompok dalam masyarakat yang kemudian ditentukan melalui Fit and Proper test di DPR, sehingga peranan DPR sangat besar dalam menentukan Hakim Agung yang akibatnya kemandirian dari lembaga yudikatif disangsikan validitasnya.

- d. Penyelesaian dari berbagai kerusuhan dan juga penjarahan di beberapa daerah, makin menampakkan bahwa telah terjadi tarik menarik dari berbagai kelompok kepentingan yang mengakibatkan hukum sebagai tata nilai dan moral tidak dapat sempurna dijalankan, kepastian hukum tidak dapat diwujudkan, dan eksekutif tidak dapat leluasa mengeluarkan berbagai kebijaksanaan yang bertujuan untuk memberikan keadilan bagi masyarakat.
- e. Di sisi lain makin seringnya DPR, yang merupakan perwujudan dari partai-partai politik dan kelompok kepentingan, melakukan intervensi atas berbagai kebijaksanaan publik yang dikeluarkan pemerintah telah menunjukan bahwa adanya paradigma hukum baru saat ini.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> Partai-partai politik dapat diartikan sebagai perwujudan dari kekuatan kelompok kepentingan.

<sup>164</sup> Dalam banyak halaman, DPR sering kali mengundang, meminta keterangan dan menilai berbagai kebijaksanaan publik yang dikeluarkan eksekutif bahkan melarang eksekutif untuk melanjutkan kebijaksanaannya. Misalnya, kebijaksanaan kenaikan tarif BBM, PLN dan Telp, kebijaksanaan penjualan aset-aset BPPN bahkan dalam penentuan harga jual, dsb.

Peningkatan peran DPR tersebut adalah fenomena baru yang dahulu tidak pernah dijumpai di Orde Baru. Tetapi dalam banyak kasus, peningkatan peran DPR tersebut tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas DPR, misalnya:

- a. Dalam banyak kesempatan, dijumpainya anggota DPR yang tidak hadir dalam sidang-sidang di DPR. Hal itu mengakibatkan beberapa agenda kerja DPR terhambat dan pengesahan berbagai peraturan yang dijadwalkan menjadi tertunda.
- b. Sering pula dijumpai pembahasan peraturan yang bertele-tele karena memperjuangkan kepentingan kelompok/partainya sehingga menjadi dipertanyakan relevansi dari kepentingan partai yang diperjuangkan tersebut dengan kepentingan rakyat yang menginginkan segera adanya peraturan tersebut.<sup>165</sup>
- c. Di sisi lain pembahasan tentang Rancangan Undang-Undang yang seharusnya segera dilakukan menjadi tertunda-tunda dan justru DPR dalam kesempatan yang sama melakukan pembahasan rancangan undang-undang lainnya yang semestinya mempunyai prioritas yang tidak harus segera diselesaikan.<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Misalnya, pembahasan tentang Rancangan Undang-Undang tentang Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden.

<sup>166</sup> Misalnya pembahasan tentang RUU Mahkamah Konstitusi yang harus segera selesai karena harus disahkan dan diberlakukan sebelum tanggal 17 Agustus 2003, tertunda-tunda agenda pembahasannya dan baru dibahas dalam bulan Juli 2003. Di sisi lain justru RUU Sistem Pendidikan Nasional yang masih mengundang sikap pro dan kontra dari masyarakat, mendapat prioritas pembahasan terlebih dahulu dan telah disahkan pada awal Juni 2003. Bahkan dalam kesempatan lain DPR memikirkan untuk membuat dan mengusulkan RUU tentang pornografi dan pornoaksi.

- d. Gaya hidup dari beberapa anggota DPR baik di pusat maupun di daerah sering pula mendapat sorotan masyarakat. Dalam banyak kesempatan DPR melakukan kritik atas berbagai kebijaksanaan publik yang dikeluarkan oleh eksekutif dengan alasan tidak berpihak pada rakyat di masa-masa krisis saat ini tetapi dilain kesempatan alasan kunjungan kerja atau studi banding ke luar negeri, pemberian fasilitas sarana dan prasarana sangat sering dilakukan atau diperoleh anggota DPR di pusat atau di daerah.

Sehingga sebagai paradigma baru yang dituntut dapat memberikan kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat, keadaan ini telah menimbulkan keraguan apakah paradigma baru tersebut tetap dapat eksis dan berkembang.

Seperti yang telah dikatakan oleh Abdulkahar Badjuri dan Teguh Yuwono, "Paradigma adalah perangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam bertindak dalam kehidupan sehari-hari."<sup>167</sup> Dan pendapat Rescoe Pound yang mengatakan bahwa di dalam hukum terdapat nilai moral, juga ajaran hukum Kodrat dari Thomas Aquinas yang mengembangkan dasar moral dalam hukum. Kenyataannya, dalam Orde Reformasi telah terjadi berbagai peristiwa yang semakin menimbulkan ketidakpastian hukum dalam kebijaksanaan publik. Walaupun demikian, kenyataan tersebut merupakan sebuah fenomena baru yang tidak pernah ada di jaman Orde Baru. Jika dikaitkan dengan teori lahir dan

---

<sup>167</sup> Abdulkahar Badjuri dan Teguh Yuwono, ibid halaman 8.

berkembangnya paradigma dari Thomas Kuhn, kenyataan tersebut belumlah berkembang mencapai tahapan Normal Science<sup>168</sup> bahkan kenyataan tersebut hanyalah fenomena baru dalam sebuah perkembangan awal paradigma. Karena paradigma dalam tahap Normal Science adalah perangkat kepercayaan atau keyakinan dasar,<sup>169</sup> dengan demikian diperoleh adanya kepastian. Sedangkan hukum mengandung ketertiban dan nilai moral.<sup>170</sup> Fenomena baru tersebut adalah awal dari perkembangan paradigma Orde Reformasi yang bertujuan untuk memberi kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat. Satjipto Rahardjo dalam tulisannya di media massa Kompas memberikan istilah "Hukum yang hendaknya membuat bahagia"<sup>171</sup> rakyat. Fenomena Baru tersebut telah memberikan sedikit gambaran tentang paradigma hukum Orde Reformasi yang menjadikan hukum sebagai penampung aspirasi dan kebutuhan rakyat, yang merupakan implementasi dari kebijaksanaan publik yang bertujuan untuk memberikan kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat. Fenomena Baru tersebut telah berhasil meningkatkan eksistensi legislatif sebagai wakil rakyat, yang mempunyai posisi tawar dalam penentuan kebijaksanaan publik dari eksekutif, walaupun fenomena tersebut belum berhasil

<sup>168</sup> Normal Science adalah tahapan pengembangan paradigma agar dapat mempengaruhi seluruh tata kehidupan.

<sup>169</sup> Pendapat Abdulkahar Badjuri dan Teguh Yuwono, yang mengatakan paradigma adalah perangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam bertindak dalam kehidupan sehari-hari.

<sup>170</sup> Pendapat Rescoe Pound yang mengatakan fenomena hukum mengandung banyak otonomi dan heteronomi, unsur ideal dan unsur yang nyata, kemantapan dan mobilitas (*stability and mobility*), ketertiban dan penciptaan (*order and creation*), kekuasaan dan keyakinan, kebutuhan sosial dan ideal sosial, pengalaman dan penyusunan (*construction*), dan gagasan logis dan nilai moral.

<sup>171</sup> Kompas, 13 November 2002, halaman 5, Satjipto Rahardjo, Hukum hendaknya membuat bahagia.

menjadi perangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang dapat menuntun dalam membuat kebijaksanaan yang berdasarkan moral guna menjadi pedoman dalam mengatasi persoalan kehidupan sehari-hari.

#### IV.3. Perubahan model pembuatan kebijaksanaan publik.

Harold D Lasswell dan Abraham Kaplan mengartikan kebijaksanaan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek yang terarah.<sup>172</sup> Thomas R. Dye mengatakan bahwa kebijaksanaan negara adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan dan untuk tidak dilakukan.<sup>173</sup> David Easton mengatakan *public policy* adalah pengalokasian nilai-nilai secara paksa terhadap seluruh masyarakat<sup>174</sup> oleh pemerintah karena pemerintah mempunyai wewenang yang sah disebut sebagai "*authorities in a political system*" yaitu para penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawab dan peranannya.<sup>175</sup> Dengan demikian pembentukan kebijaksanaan negara atau *public policy* tidak dapat dipisahkan dari pengaruh politik yang ada. Selanjutnya, Thomas R. Dye mengemukakan berbagai macam variasi analisa model kebijaksanaan negara; Nicholas Henry mengelompokkan tipologi tersebut menjadi

---

<sup>172</sup> Harold D Lasswell dan Abraham Kaplan mengatakan, "*A projected program of goals, values and practices*"

<sup>173</sup> Thomas R Dye, "*Is Whatever government choose to do aor not to do*".

<sup>174</sup> David Easton, "*The Autorotative allocation of values for the whole society*".

<sup>175</sup> M. Irfan Islamy, ibid halaman 20.

dua kelompok besar.<sup>176</sup> Dari kelompok Nicholas Henry didapati adanya model Elit-Massa dan model Kelompok.

Menurut model Elit Massa, masyarakat dibagi menjadi dua kelompok besar. Kelompok pertama adalah kelompok kecil yang telah mapan dan mempunyai kekuasaan, kelompok ini membuat, mempengaruhi massa dan melaksanakan kebijaksanaan di lingkungan massa. Kelompok kedua adalah kelompok massa, kelompok ini dianggap apatis, buta informasi dan apatis. Kebijakan negara mengalir dari kelompok elit menuju kelompok massa, pemerintah dianggap hanyalah sebagai pelaksana dari kebijaksanaan yang telah ditentukan kelompok elit. Kebijakan negara pada model ini adalah perwujudan dari nilai-nilai yang dianut oleh kelompok elit yang berkuasa, bukan menggambarkan atas kebutuhan/tuntutan rakyat karena nilai-nilai yang dianut kelompok elit berbeda dengan nilai-nilai yang dipahami kelompok massa.

Dari berbagai kebijaksanaan negara yang dikeluarkan oleh pemerintahan Orde Baru, dapat diperoleh gambaran sebagai berikut:

- a. Dalam masyarakat terbagi menjadi dua kelompok, yaitu kelompok kecil Soeharto dan kroni-kroninya yang merupakan kelompok elit dan Rakyat

---

<sup>176</sup> Nicholas Henry mengelompokkan tipologi menjadi dua klasifikasi besar yaitu (1) kebijaksanaan negara dianalisa dari sudut proses yaitu mencoba menggambarkan bagaimana kebijaksanaan negara itu dibuat. Termasuk dalam kelompok ini adalah model Institutional, Elit-massa, kelompok dan sistem. (2) Kebijakan negara dianalisa dari sudut hasil dan akibat lebih preskriptif yaitu menunjukkan cara-cara untuk meningkatkan mutu/kualitas isi, hasil dan akibat dari kebijaksanaan negara. Termasuk dalam kelompok ini adalah model rational-comprehensive dan incremental, juga mixed-scanning.



merupakan kelompok massa. Kebijakan negara dibuat dan ditentukan oleh kelompok Soeharto, yang mempunyai kekuasaan dan bertindak sebagai penguasa.

- b. Perpindahan kedudukan dari kelompok massa ke kelompok elit-Soeharto, dilakukan secara lambat untuk menjaga stabilitas kemapapan kelompok elit-Soeharto. Hanya kelompok massa yang menerima kesepakatan dasar dari Kelompok Elit-Soeharto yang dapat masuk dalam lingkaran penguasa. Contohnya adalah pemilihan menteri, gubernur, bupati, walikota dan pejabat-pejabat lainnya.
- c. Kebijakan negara tidak menggambarkan keinginan massa, tetapi keinginan elit. Contohnya, berbagai kebijakan di bidang politik dan ekonomi yang menguntungkan kelompok elit itu sendiri. Di bidang politik misalnya, penundaan pemilu tahun 1968, kebijakan mendukung Golkar, kebijakan yang tercermin dalam Undang-Undang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, penafsiran tunggal Pancasila, penyederhanaan partai politik, pengangkatan Hakim Agung dan pejabat di yudikatif lainnya, dan sebagainya. Sedangkan di bidang pembangunan ekonomi misalnya, tentang program mobil nasional, tentang pinjaman lunak ke PT Kiani, tentang penyertaan modal dari bunga hutang yang tidak terbayar di Industri Pesawat Terbang, tentang tata niaga cengkeh dan jeruk, tentang proyek pupuk urea tablet, proyek jalan tol, dan sebagainya.

- d. Golongan Elit-Soeharto yang relatif berjumlah sedikit dapat menguasai massa, dan menggunakan perangkat hukum guna mengendalikan dan mempengaruhi massa. Contohnya, penindakan kelompok penentang kebijaksanaan Orde Baru melalui proses hukum, pemberian Surat Ijin Terbit bagi media massa dan termasuk di dalamnya adalah kewenangan mencabut kembali surat tersebut.

Dengan demikian nampaklah dalam pembuatan kebijaksanaan negara pada masa Orde Baru, menganut model Elit-Massa.

Menurut Model Kelompok, David B Truman dalam bukunya "*The Governmental process*" mengatakan bahwa interaksi di antara kelompok-kelompok merupakan kenyataan politik. Sedangkan individu-individu yang memiliki kepentingan sama mengikatkan diri secara formal maupun informal ke dalam kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat memaksakan kepentingan-kepentingan kepada pemerintah. Menurut teori ini kebijaksanaan negara adalah keseimbangan yang dicapai dari hasil perjuangan kelompok, dan sistem politik bertugas untuk menengahi konflik di antara kelompok-kelompok. Thomas R Dye mengatakan, tugas sistem politik adalah menengahi konflik antar kelompok dengan cara membuat aturan permainan dan percaturan antara kelompok, mengatur kompromi dan menciptakan keseimbangan kepentingan-kepentingan yang berbeda, mewujudkan kompromi-kompromi tersebut dalam bentuk kebijaksanaan negara dan memaksakan berlakunya kompromi-kompromi bagi semua pihak. Pembuat

kebijaksanaan secara terus menerus akan melakukan tawar menawar, perjanjian dan kompromi, dengan kelompok-kelompok kepentingan.

Dari berbagai kebijaksanaan negara yang timbul saat ini (Orde Reformasi), dapat diketahui kenyataan sebagai berikut:

- a. Pemilihan umum tahun 1999 telah menghasilkan kekuatan politik yang berimbang artinya tidak ada kekuatan politik mayoritas saat ini. Kekuatan-kekuatan politik tersebut terakomodir di Dewan Perwakilan Rakyat dan di Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- b. Dalam Sidang Istimewa tahun 1999, Partai Politik pemenang pemilu yang menguasai 34% suara dan didukung oleh partai besar lainnya yang menguasai 13% suara telah gagal dalam memperjuangkan calonnya menjadi presiden Republik Indonesia. Kenyataan ini menunjukkan bahwa kekuatan politik pada saat ini adalah berimbang, dan kompromi politik dapat meniadakan kemenangan dalam Pemilu serta mempengaruhi dalam kebijaksanaan negara khususnya dalam hal ini adalah pemilihan Presiden.
- c. Kenyataan lain adalah kejatuhan Presiden Abdulrahman Wahid dalam Sidang Istimewa tahun 2001 dalam kasus Buloggate I. Kompromi politik dengan kelompok-kelompok politik diperlukan untuk menjaga kestabilan atau keamanan dari penguasa, bahkan dengan mengesamping kekuatan kelompok kepentingan dapat berakibat kehancuran bagi penguasa.

- d. Intervensi DPR dalam berbagai kebijaksanaan negara yang dilakukan oleh eksekutif, misalnya pada penjualan aset-aset negara di BPPN, pembelian pesawat tempur, kenaikan harga BBM, Listrik dan telepon, seringkali mengakibatkan kebijaksanaan negara tersebut tidak dapat dilaksanakan atau dilakukan perubahan.
- e. Kenyataan adanya tarik-menarik kepentingan dalam pembahasan rancangan undang-undang antara pemerintah dengan DPR dan atau diantara fraksi-fraksi di DPR, menunjukkan bahwa kompromi-kompromi kelompok saat ini dibutuhkan dalam pembuatan kebijaksanaan negara.
- f. Intervensi DPR di bidang yudikatif yaitu dalam penentuan Hakim Agung dan Ketua Mahkamah Agung, menunjukkan bahwa kepentingan kelompok terus menerus melancarkan tekanan dan saling melakukan tarik menarik kepentingan sebagai implementasi dari perjuangannya untuk kepentingan kelompoknya.

Dari kenyataan tersebut, dapat diketahui bahwa Orde Reformasi menganut model kelompok dalam pembuatan kebijaksanaan negara, dan sistem politik telah digunakan untuk menengahi konflik antar kelompok, membuat dan mengatur permainan dan percaturan antar kelompok, mengatur kompromi dan menciptakan keseimbangan kepentingan-kepentingan yang berbeda, mewujudkan kompromi dan memaksakan berlakunya kompromi.

Dengan demikian telah terjadi perubahan model pembuatan kebijaksanaan negara yaitu Orde Baru menganut model Elit-Massa dan Orde Reformasi menganut model kelompok.

#### **IV.4. Pergeseran paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan publik di bidang ekonomi dan persoalan kesejahteraan serta keadilan rakyat.**

M. Irfan Islamy mengatakan, mengantisipasi masa depan selalu dikabuti dengan ketidakpastian, saling perbenturannya ramifikasi nilai-nilai dimana nilai baru selalu dianggap superior dari nilai lama, sulitnya mempertemukan kepentingan-kepentingan yang saling berbeda dan sebagainya, hal ini menjadi tantangan bagi para pembuat kebijaksanaan (*policy framers*), utamanya para aparat pemerintah (*public bureaucrats*) untuk dapat membuat kebijaksanaan negara yang baik, dalam arti menyentuh kepentingan rakyat secara keseluruhan dan berdampak positif.<sup>177</sup> Dengan demikian pembuatan kebijaksanaan bukanlah pekerjaan sederhana, karena dalam pembuatan kebijaksanaan tidak dapat disterilkan dari politik dan terdapat banyak faktor dan kekuatan-kekuatan yang akan dapat mempengaruhi pembuat kebijaksanaan. Kebijaksanaan negara menyentuh kepentingan rakyat secara keseluruhan karena kebijaksanaan negara bertujuan untuk mensejahterakan dan memberi keadilan bagi rakyat. Dengan demikian dalam pembuatan kebijaksanaan negara harus memperhatikan nilai-nilai yang berasal dari keyakinan, aspirasi dan

---

<sup>177</sup> M. Irfan Islamy, *ibid* halaman 2.

kebutuhan-kebutuhan masyarakat untuk mempertahankan dan mensejahterakannya. Nilai-nilai tersebut, bersama-sama dengan norma-norma dan tujuan-tujuan yang ada dalam bermasyarakat merupakan sistem nilai dalam masyarakat. Kemudian nilai-nilai tersebut berwujud sebagai kebutuhan-kebutuhan, keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan dari masyarakat. Dengan demikian sistem nilai mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan negara, oleh karena itu bagi pembuat kebijaksanaan negara tidak ada alternatif lain kecuali menjadikan sistem nilai dalam masyarakat sebagai pedoman dan landasan dalam setiap proses pembuatan kebijaksanaan negara.<sup>178</sup> Selanjutnya M. Irfan Islamy mengatakan, nilai-nilai pembuat kebijaksanaan negara memegang peranan penting dalam pembuatan kebijaksanaan negara, disamping pengaruh lingkungan. Karena pembuat kebijaksanaan negara berhadapan dengan masalah, kemudian menilai masalah tersebut berdasarkan nilai-nilai yang diyakininya. Dengan demikian konsekuensinya, suatu masalah dianggap perlu dipecahkan atau tidak perlu dipecahkan tergantung pada penilaian pembuat kebijaksanaan negara. Nilai-nilai yang diyakini tersebut itulah menurut Thomas Khun adalah pandangan mendasar tentang apa yang menjadi pokok persoalan, sedangkan menurut Abdulkahar Badjuri dan Teguh Yuwono dipandang sebagai kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam bertindak dalam kehidupan sehari-hari.

---

<sup>178</sup> M. Irfan Islamy, *ibid* halaman 123.

Ketika Orde baru berkuasa, paradigma yang dipakai adalah hukum sebagai alat rekayasa sosial dan dengan pemerintahan yang sentralistik serta pilihan model elit-massa dalam pembuatan kebijaksanaan publiknya, kaum elit yaitu Soeharto dan kroninya melakukan penilaian atas masalah berdasarkan nilai-nilai yang diyakininya. Sehingga dalam banyak kesempatan, nilai-nilai yang diyakininya tersebut adalah tidak sama dengan nilai-nilai yang dibutuhkan dan menjadi persoalan dalam masyarakat yang harus dipecahkan. Sehingga tujuan kebijaksanaan publik yaitu menciptakan kesejahteraan dan keadilan untuk masyarakat tidak dapat tercapai. Kebijaksanaan dalam bidang pembangunan ekonomi Orde Baru yang tidak berpihak kepada rakyat, misalnya:

- a. Kebijaksanaan tata niaga Cengkeh dan Jeruk, yang justru menimbulkan tekanan dan kerugian bagi petani dan pengusaha rokok.
- b. Kebijaksanaan pembangunan jalan tol, yang pembagian keuntungannya sangat merugikan pemerintah.
- c. Kegiatan pertambangan, misalnya di Freeport di Irian Jaya, yang sangat merugikan lingkungan dan masyarakat adat di Irian disamping itu pembagian keuntungan untuk rakyat Irian sangat tidak seimbang.
- d. Kebijaksanaan mobil nasional, yang sangat merugikan pengusaha otomotif lainnya dan hanya mementingkan kroni penguasa.
- e. Kebijaksanaan cukai minuman beralkohol, yang diadakan untuk keuntungan kroni penguasa.

- f. Kebijakan proyek urea tablet, yang diadakan untuk kroni penguasa.
- g. Kebijakan hutang lunak untuk PT Kiani, yang sangat membebani keuangan negara.
- h. Kebijakan penyertaan modal pemerintah di industri pesawat terbang, yang sangat merugikan keuangan negara

Dari contoh-contoh yang dikemukakan nampak penguasa Orde Baru telah menggunakan hukum sebagai alat rekayasa sosial, melalui pembuatan berbagai peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari kebijakan publik Orde Baru yang berpihak kepada kaum elit. Sedangkan eksekutif, legislatif maupun yudikatif telah digunakan oleh kaum elit sebagai sarana dan melindungi upayanya mencapai tujuan yang diinginkan.

Kondisi demikian berbeda dengan Orde Reformasi. Kebangkitan DPR telah menjadikan lembaga tersebut bukan lagi sebagai tukang stempel/"*Rubber Stamp*", melainkan telah mewujudkan DPR sebagai "*Superbody*". DPR yang merupakan perwujudan dari kelompok-kelompok kepentingan yang terwadai dalam partai-partai politik melakukan intervensi dalam segala bidang kehidupan, termasuk di dalamnya adalah dalam bidang pembangunan ekonomi. Dijumpainya kekuatan politik yang berimbang dari hasil pemilu tahun 1999, mengakibatkan DPR sarat dengan kepentingan-kepentingan kelompok. Konsekuensinya adalah terjadi tarik-menarik dari kelompok-kelompok kepentingan dalam pembuatan kebijakan



publik yang terimplementasi dalam berbagai peraturan. Sehingga paradigma yang menganggap hukum sebagai legalitas dari kesepakatan/kompromi-kompromi kelompok-kelompok kepentingan telah mengakibatkan peran eksekutif/ pemerintah menjadi menurun sehingga pemerintahan tidak lagi bersifat sentralistik. Bahkan pemerintah dalam pembuatan kebijaksanaan harus memperhatikan kekuatan dari kelompok-kelompok kepentingan agar tercapai stabilitas bagi kemapanannya. Dari beberapa peristiwa, pemerintah/eksekutif bahkan tidak mampu lagi membendung kekuasaan DPR. Misalnya dalam Undang- Undang No. 17 tahun 2003; Undang- Undang No. 18 tahun 2003 tentang Advokat; Undang- Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran dan Undang- Undang No. 25 tahun 2002 tentang Pembentukan Propinsi Kepulauan Riau, Undang-Undang tersebut lahir tanpa pengesahan Presiden. Hal demikian dalam Orde Reformasi dimungkinkan setelah dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar yang mengatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang ada di tangan Presiden dengan persetujuan DPR (Pasal 5 UUD 1945), sedangkan setelah dilakukan amandemen UUD menjadi berbunyi DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.<sup>179</sup> Kenyataan-kenyataan ini telah membentuk DPR sebagai lembaga yang mempunyai kekuatan politik yang besar.<sup>180</sup> Walaupun paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan publik

---

<sup>179</sup> Pasal 20 ayat (5) UUD hasil amandemen dikatakan, dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU disetujui maka RUU tersebut sah menjadi UU..

<sup>180</sup> Kompas, 17 Juli 2003, halaman 5, Potret fungsi legislasi DPR.

telah bergeser dari hukum sebagai alat rekayasa sosial menjadi hukum sebagai legalitas dari kompromi-kompromi kelompok-kelompok kepentingan, selain itu model pembuatan kebijaksanaan publik telah bergeser dari model elit-massa ke model kelompok, serta telah terjadi kontrol yang ketat kepada eksekutif. Tetapi berdasarkan jajak pendapat dari Kompas diketahui kenyataan bahwa,<sup>181</sup>

- a. Dalam bidang politik dan keamanan, 59,5% responden tidak yakin pemerintah dapat memperbaiki politik dan keamanan.
- b. Dalam bidang penegakan hukum, 65,3% responden tidak yakin pemerintah dapat memperbaiki penegakan hukum.
- c. Dalam bidang perbaikan perekonomian, 64,3% responden tidak yakin pemerintah dapat memperbaiki perekonomian.
- d. Dalam bidang kesejahteraan sosial masyarakat, 61,9% responden tidak yakin pemerintah dapat meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat.

M. Irfan Islamy mengatakan, kebijaksanaan yang baik adalah menyentuh kepentingan rakyat secara keseluruhan dan berdampak positif.<sup>182</sup> Dari pengertian tersebut, nampak bahwa terjadinya pergeseran paradigma hukum dalam pembuatan

---

<sup>181</sup> Kompas, 21 Juli 2003, halaman 8, Dua tahun pemerintahan Megawati Tunjukan tanpa perbaikan. Masalah tetap membludak.

<sup>182</sup> M. Irfan Islamy mengatakan, Mengantisipasi masa depan selalu dikabuti dengan ketidakpastian, saling perbenturannya ramifikasi nilai-nilai dimana nilai baru selalu dianggap superior dari nilai lama, sulitnya mempertemukan kepentingan-kepentingan yang saling berbeda dan sebagainya, halaman ini telah menjadi tantangan bagi para pembuat kebijaksanaan (*policy framers*), utamanya para aparat pemerintah (*public bureaucrats*) untuk dapat membuat kebijaksanaan negara yang baik, dalam arti menyentuh kepentingan rakyat secara keseluruhan dan berdampak positif.

kebijaksanaan publik saat ini belum dapat menjawab tentang kebutuhan kesejahteraan dan keadilan bagi rakyat. Kebijakan publik saat ini masih mengedepankan kepentingan kelompok dalam kompromi-kompromi, mengedepankan penilaian masalah untuk kepentingan kelompok, mengedepankan perjuangan untuk mencapai tujuan dari kelompok.

## **BAB V. PENUTUP**

### **V.1. Simpulan**

Setelah melalui penelitian, observasi terhadap pelaku sosial dalam seting kehidupan yang wajar dan alamiah serta interviu kepada para informan kunci, dilakukan pula validasi data dengan teknik pemeriksaan triangulasi sumber. Akhirnya dapat disimpulkan perubahan paradigma hukum dalam pembuatan kebijaksanaan publik di era Reformasi, khususnya studi tentang kebijaksanaan pembangunan ekonomi, adalah sebagai berikut:

- a. Paradigma adalah perangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam mengatasi persoalan sehari-hari, sedangkan hukum menurut ajaran hukum kodrat didefinisikan sebagai tindakan atau perintah akal budi demi kebaikan umum dan dipromulgasikan oleh ia yang memiliki wewenang dalam hal konsep tentang keadilan, korelasi antara kebajikan dan moral dan keadilan sosial, serta menjembatani kewajiban legal dan kewajiban moral. Dengan demikian Paradigma Hukum dapat dimengerti sebagai perangkat kepercayaan atau keyakinan dasar yang menuntun seseorang dalam membuat kebijaksanaan yang berdasarkan moral guna menjadi pedoman dalam mengatasi persoalan sehari-hari. Seseorang yang dituntun tersebut adalah penguasa sebagai lembaga yang sah untuk membuat

kebijaksanaan. Karena itu paradigma adalah cara pandang bagi pemerintah dalam membuat kebijakan.

Ketika Orde Baru berkuasa, pemerintah memandang hukum sebagai alat rekayasa sosial, sehingga dalam cara pandang penguasa, hukum digunakan untuk mengatur, menindak dan melegisir semua tindakan penguasa. Paradigma itu terus berkembang dan menjadi pedoman dalam membuat kebijakan publik, dan menyelesaikan berbagai persoalan dalam semua lapangan kehidupan termasuk pembangunan ekonomi. Dalam perkembangannya, paradigma yang dianut penguasa Orde Baru ternyata tidak dapat memecahkan persoalan kehidupan terutama yaitu kesejahteraan dan keadilan. Sehingga paradigma tersebut kehilangan validitasnya dan berganti dengan paradigma baru, yaitu paradigma yang dituntut untuk dapat menjadi penampung aspirasi rakyat dan penampung kebutuhan rakyat. Hasil pemilihan umum tahun 1999 telah menimbulkan kekuatan politik yang seimbang, sehingga dalam pembuatan kebijakan publik membutuhkan koalisi diantara kekuatan politik. Pembentukan koalisi ini mengakibatkan adanya tawar-menawar kepentingan kelompok untuk mencapai kesepakatan, sehingga paradigma hukum yang terjadi adalah menganggap hukum sebagai alat legalitas dari kompromi-kompromi kelompok kepentingan yang dipercaya dan diyakini dapat menuntun penguasa dalam membuat

kebijaksanaan guna menjadi pedoman dalam mengatasi persoalan kehidupan sehari-hari.

Berdasarkan kenyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa telah terjadi pergeseran paradigma hukum dalam semua aspek kehidupan, yaitu dari paradigma hukum sebagai alat rekayasa sosial ke paradigma hukum sebagai alat legalitas dari kompromi-kompromi kelompok kepentingan.

- b. Dalam fenomena hukum terdapat banyak otonomi dan heteronomi, ideal dan nyata, kemantapan dan mobilitas (*stability and mobility*), ketertiban dan penciptaan (*order and creation*), kekuasaan dan keyakinan, kebutuhan sosial dan ideal sosial, pengalaman dan penyusunan, gagasan dan nilai moral. Karena itu seharusnya dalam perkembangan paradigma, fenomena hukum tersebut akan terus berkembang, sehingga pada tahap tertentu yaitu Normal Science paradigma tersebut akan dapat mempengaruhi semua aspek kehidupan guna menciptakan kesejahteraan dan keadilan

Menurut hukum kodrat, hukum dibuat oleh yang memiliki wewenang dan ditujukan untuk kebaikan umum dalam hal konsep keadilan, kebajikan, moral, keadilan sosial dan menjembatani kewajiban legal dengan kewajiban moral.

Runtuhnya paradigma hukum sebagai alat rekayasa sosial, telah melahirkan paradigma hukum yang dituntut untuk dapat menampung aspirasi dan kebutuhan rakyat dengan demikian paradigma yang diinginkan adalah

paradigma hukum sebagai penampung aspirasi dan kebutuhan rakyat. Tetapi dalam perkembangan, hasil pemilihan umum tahun 1999 telah melahirkan kekuatan politik yang seimbang akibatnya dalam menentukan kebijaksanaan publik yang terjadi adalah tarik-menarik kepentingan oleh kekuatan-kekuatan politik. Akibatnya timbullah paradigma baru yaitu hukum dianggap sebagai alat legalitas bagi kompromi-kompromi kelompok kepentingan. Paradigma ini telah menjauhkan diri dari aspirasi dan kebutuhan rakyat, dan justru menciptakan ketidak-pastian karena mementingkan kebutuhan kelompok. Kenyataan ini dapat disimpulkan, bahwa paradigma baru yang timbul di era Reformasi ini belum berkembang menjadi paradigma yang dapat menuntut seseorang dalam membuat kebijaksanaan yang berdasarkan moral guna menjadi pedoman dalam mengatasi persoalan hidup sehari-hari. Tetapi paradigma baru di era Reformasi ini, barulah sebagai fenomena dalam sebuah paradigma baru, yaitu memberikan kekuatan bagi rakyat melalui DPR sehingga dapat melakukan kontrol kepada penguasa dan menghilangkan pemerintahan yang sentralistik.

- c. Pergeseran paradigma tersebut telah mengakibatkan perubahan model dalam pembuatan kebijaksanaan publik, yaitu:

Ketika Orde Baru berkuasa, model dalam pembuatan kebijaksanaan publik adalah model elit-massa. Maksudnya, segala permasalahan dinilai oleh penguasa apakah permasalahan tersebut perlu dipecahkan ataukah tidak.

Dengan demikian penguasa memegang peranan penting, sedangkan rakyat dianggap apatis, buta informasi dan pasif. Sehingga dalam banyak kebijaksanaan yang dibuat di era Orde Baru, kepentingan elit lebih diutamakan karena nilai-nilai yang dianut elit berbeda dengan nilai-nilai yang dianut massa. Akibatnya pemerintahan yang terjadi adalah pemerintahan yang sentralistik.

Pada saat Orde baru runtuh dan berganti dengan Orde Reformasi dengan paradigma barunya, model pembuatan kebijaksanaan publik berganti ke model kelompok. Hal itu terjadi karena hasil pemilihan umum tahun 1999 tidak menghasilkan kekuatan politik yang mayoritas melainkan kekuatan politik yang berimbang. Dalam pembuatan kebijaksanaan publik saat ini, yang menganut model kelompok, akan terjadi tarik-menarik kepentingan dari kelompok-kelompok kepentingan khususnya di DPR, karena masing masing kelompok kepentingan selalu memperjuangkan kepentingan kelompoknya. Dengan demikian kebijaksanaan publik saat ini adalah kompromi dari berbagai kepentingan dari kelompok kepentingan, dan hukum dianggap sebagai legalitas dari kompromi tersebut.

- d. Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang menyentuh kepentingan rakyat secara keseluruhan dan hal itu adalah tantangan bagi pembuat kebijakan dalam pembuatannya, karena persoalan perubahan paradigma dalam pembuatan kebijaksanaan adalah asumsi bahwa paradigma baru adalah



diidealkan dalam pembuatan kebijaksanaan publik. Para pembuat kebijaksanaan publik yaitu para penguasa dan kelompok-kelompok kekuatan politik harus mampu menilai setiap masalah yang ada dengan ukuran moral tertentu untuk menjawab persoalan-persoalan kebutuhan rakyat. Dengan penggunaan saringan kriteria moral diharapkan paradigma hukum baru yang menjadi dasar bagi pembuatan kebijaksanaan publik merasuk ke semua aspek kehidupan, memberikan keadilan dan kesejahteraan, serta akhirnya terimplementasi menjadi peraturan-peraturan yang responsif.

## DAFTAR PUSTAKA

### V.3 Buku

....., 2002, *UUD 1945 Hasil Amandemen dan Proses Amandemen UUD 1945 secara lengkap (pertama 1999–keempat 2002)*, Sinar Grafika, Jakarta.

....., 1997, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia* tahun 1996 jilid 2, Eko Jaya, Jakarta.

Abdulrahman, 1987, *Tebaran pikiran tentang studi hukum dan masyarakat*, Media Sarana Press, Jakarta.

Abdul Wahab, Solichin, 1997, *Analisis kebijaksanaan dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara*, Bumi Aksara, Jakarta.

Altman, Andrew, 1990, *Critical Legal Studies A Liberal Critique*, Princeton University Press, New Jersey.

Arief Sidharta, B, 2000, *Praktisi hukum dan perkembangan hukum.*, Wajah hukum di era Reformasi, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Arief, Sritua, 2001, *Mengenang Bung Hatta Bapak ekonomi kerakyatan*, Ekonomi Kerakyatan, Melanie Sritua Arief, Muhammadiyah University Press, Universitas Muhammadiyah, Surakarta.

Ashshofa, Burhan, 2001, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta.

Atmasasmita, Romli, 2001, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung.

Badjuri, H. Abdulkahar Badjuri dan Teguh Yuwono, 2002, *Kebijakan publik konsep dan strategi*, Universitas Diponegoro, Semarang.

Bruggink, J.J.H, 1999, *Refleksi tentang hukum*, Alih Bahasa Arief Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Dawam Rahardjo, M, *Mencari pengertian tentang pembangunan sudut pandangan Pancasila*, 1997, Ekonomi Pancasila, Mubyarto dan Boediono. BPFE, Yogyakarta.

D. Lasswell dan Abraham Kaplan, *Power and Society*, pada M. Irfan Islamy, ibid, halaman 17.

Dror, Yehezkel, *Venturer ini policy sciences concepts and applications, Bab 16*, Elsevier, New York Oxford Amsterdam.

Edi Swasono, Sri, 2001, *Mohammad Hatta; Kita merdeka untuk menjadi tuan di negeri sendiri*, Ekonomi Kerakyatan, Melanie Sritua Arief, Muhammadiyah University Pres, Universitas Muhammadiyah, Surakarta.

E. Palmer, Richard, 1969, *Hermeneutics interpretation theory in Schleiermacher, Dilthey, Heidegger, and Gadamer*, Northwestern University Press, Evanston.

Faisal, Sanafiah, 1990, *Penelitian kualitatif, dasar-dasar dan aplikasi*, YA3, Malang, halaman 44.

Fakrulloh, Arif 2000, *Membangun hukum yang berstruktur sosial Indonesia dalam kancah trans globalisasi*, Wajah hukum di era Reformasi, Citra Aditya Bakti, Bandung.

F. Susanto, Anthon, 2000, *Membaca mitos hukum di tengah percepatan perubahan*, Wajah hukum di era Reformasi, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Gunaryo, Achmad, 2000, *Kendala penanganan Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) sebuah pergulatan teori dan makna*, Wajah hukum di era Reformasi, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Gurvitch, Georges, 1996, *Sosiologi Hukum*, Bhratara, Jakarta.

Hanitijo Soemitro, Ronny, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, halaman 12.

Hanitijo Soemitro, Ronny, 2000, *Sebuah model analitik mengenai pembangunan politik dengan menggunakan sistem hukum sebagai kerangka Teoritik*, Wajah hukum di era Reformasi, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Mubyarto, 1997, *Keadilan Sosial dalam Ekonomi Pancasila*, Ekonomi Pancasila, Mubyarto dan Boediono, BPFE, Yogyakarta.

Nasution, S, 1982, *Metodologi Research*, Jermars, Bandung, halaman 58.

N Dunn, William, 2001, *Analisis Kebijakan publik*, Hanindita, Yogyakarta.

Nurhadiantomo, 2001, *Demokrasi politik dan ekonomi kerakyatan*, Ekonomi Kerakyatan, Melanie Sritua Arief, Muhammadiyah University Press, Universitas Muhammadiyah, Surakarta.

Nonet, Philips Nonet dan Philip Selznick, *Hukum dan masyarakat transisi menuju hukum yang responsif*.

Oscar, Martina, 2000, *Catatan terhadap mengubah cara-cara penyelesaian hukum oleh Satjipto Rahardjo melalui hukum dan keadilan dari Hans Kelsen*, Wajah hukum di era Reformasi, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Peters, A.A.G dan Koesriani Siswosoebroto, 1990, *Hukum dan Perkembangan Sosial buku teks sosiologi buku II*, Pustaka Sinar.

Peters, A.A.G dan Koesriani Siswosoebroto, 1990, *Hukum dan Perkembangan Sosial buku teks sosiologi buku III*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Purwadi, Hari, 2000, *Pendekatan baru dalam studi perbandingan hukum: "Critical Comparative Law" dan Transplantasi hukum di Indonesia*, Wajah hukum di era Reformasi, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Raymond Evans, Kevin, 1997, *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, PT Arise Consultancies, Jakarta, halaman 55.

R Dye, Thomas, 1978, *Understanding public policy Chapter II*, Prentice Hall,

Ritzer, George 1992, *Sosiologi ilmu pengetahuan berparadigma ganda*, Rajawali Pers, Jakarta

Saleh, Kwantjik, 1981, *Kitab Himpunan Lengkap Ketetapan-ketetapan MPRS/MPR*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Salim, Agus, 2001, *Teori dan paradigma penelitian sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta.

Schroeder, Ralp, 2002, *Max Weber tentang hegemoni sistem kepercayaan*, Kanisius, Yogyakarta.

Sigler, Jay dan Benjamin R Beede, *The Legal Sources of public policy*, Lexington Books, Massachusetts-Toronto.

Silalahi, Oberlin, 1989, *Beberapa aspek kebijaksanaan negara*, Liberty, Bandung.

Solly Lubis, M, 2000, *Politik dan hukum di era Reformasi*, Mandar Maju, Bandung.

Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, halaman 30.

Soekanto, Soerjono, 1989, *Suatu Tinjauan sosiologi hukum terhadap masalah-masalah sosial*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Soerjono Soekanto, 1993, *Mengenal Sosiologi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Soekanto, Soerjono, 2002, *Mengenal tujuh tokoh sosiologi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Soekanto, Soerjono, 2001, *Pokok-pokok sosiologi hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Soetopo, 1999, *Kebijaksanaan publik dan implementasi*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.

Sulistyo, Hermawan, 2002, *Jejak-jejak jalanan di balik kejatuhan Soeharto LAWAN*, Grafika Indah, halaman 108.

Sri Utari, Indah, 2000, *Konstitusi yang terletak di jalanan*, Wajah hukum di era Reformasi, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Sumaryono, E, 2002, *Etika Hukum relevansi teori kodrat Thomas Aquinas*, Kanisius, Yogyakarta.

W Ehrmann, Henry, 1976. *Comparative Legal Culture*, Prentice-Hall Inc, Englewood Cliffs, New Jersey.

Wibisono Siswomihardjo, Koento, 2000, *Supremasi hukum dalam negara demokrasi menuju Indonesia Baru*, Wajah hukum di era Reformasi, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Wignyosoebroto, Soetandyo, 2000, *Doktrin Supremasi hukum: sebuah tinjauan kritis dari perspektif historik*, Wajah hukum di era Reformasi, Citra Aditya Bakti, Bandung

Wignyosoebroto, Soetandyo, 2002, *HUKUM Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM, HuMa, Jakarta.

Yusriyadi, 2000, *Alternatif pemikiran tentang paradigma ilmu hukum Indonesia*, Wajah hukum di era Reformasi, Citra Aditya Bakti, Bandung

....., 1998, *Lahirnya Gerakan Reformasi di Indonesia*, DPP Forum Komunikasi Anak Bangsa (Fokab), Jakarta.

#### **V.4 Jurnal, Majalah dan Surat Kabar**

Alhumami, Amich, 29 Januari 2003, *Menguji daya tahan Megawati*, Kompas, halaman 5.

Ayubar, Muhammad Ramli, 11 Oktober 2002, *Ekonomi Politik Pasir laut Ilegal*, Kompas, halaman 4 dan 5.

Basri, Muhammad Chatib, 13–19 Januari 2003, *Kenaikan Tarif*, Tempo, halaman 117.

Kasim, Ifdhal, 2000, *Mempertimbangkan "Critical Legal Studies" dalam kajian hukum di Indonesia*, Wacana edisi 6 tahun II.

Muis, Andi, 8 Februari 2003, *Kemerdekaan Pers dan Kekuasaan negara*, Kompas, halaman 4.

Rahardjo, Satjipto, 13 November 2002, *Hukum hendaknya membuat bahagia*, Kompas halaman 4.

Wibowo, H Dradjad, 13–19 Januari 2003, *Ke'tidak'bijakan kenaikan harga*, Tempo, halaman 114–115.

Wignjosoebroto, Soetandyo, 2000, *Permasalahan paradigma dalam ilmu hukum*, Waçana edisi 6 tahun II.

....., 13 November 2002, *Hukum hendaknya membuat bahagia*, Kompas, halaman 5.

....., 13 November 2002. *DPR setuju divestasi Danamon*, Kompas, halaman 25.

....., 21 November 2002, *R & D sebaiknya ditandatangani Presiden*, Kompas, halaman 1 dan 3.

....., 22 November 2002, *Presiden jangan diberi bola pasas R & D*, Jawa Pos.

....., 22 November 2002, *DPR Setujui RAPBN 2003*, Kompas, halaman 14.

....., 22 November 2002, *Presiden agar tak tanda tangani R & D*, Kompas, halaman 13.

....., 22 November 2002, *Presiden jangan diberi bola pasas R & D*, Media Indonesia, halaman 16.

....., 28 November 2002, *RAPBN 2003 tidak berpihak pada rakyat, anggota DPR Walk Out*, Koran Tempo, halaman 3.

....., 28 November 2002, *Likuidasi KPKPN, Efisiensi atau Blunder Politik ?* Kompas, halaman 8.

....., 28 November 2002, *Pemerintah setuju Likuidasi KPKPN*, Kompas, halaman 9.

....., 23 Desember 2002, *Presiden tidak perlu keluarkan Inpres R & D*, Media Indonesia, halaman 3.

....., 13–19 Januari 2003, *Menyikapi aksi protes kenaikan harga*, Tempo, halaman 27.

....., 13–19 Januari 2003, *Laksamana Sukardi: “Ini memang Pil Pahit”*, Tempo, halaman 46-50.

....., 13–19 Januari 2003, *Bujukan kecil setelah demo*, Tempo, halaman 102–105.

....., 23 Januari 2003, *Indonesia belum bisa lepas dari IMF*, Kompas, halaman 30.

....., 4 Februari 2003, *Buramnya citra Megawati*, Kompas, halaman 8.

....., 10 Februari 2003, *Buruk rupa, Golput jadi sasaran*, Kompas, halaman 8.

....., 10 Februari 2003, *Golput dari masa ke masa*, Kompas, halaman 8.

....., 10 Februari 2003, *Tidak ada yang benar*, Kompas, halaman 8.

....., 10 Februari 2003, *Larangan Golput bukti partai besar tak percaya diri sendiri*, Kompas, halaman 7.

....., 5 Mei 2003, *Wajah negeri di balik visi sang pemimpin*, Kompas, halaman 8.

....., 19 Mei 2003, *Kebangkitan Nasional dalam buaian reformasi*, Kompas, halaman 8.

....., 21 Mei 2003, *Sanksi Hukum tak efektif, diperlukan sanksi sosial*, Kompas, halaman 7.

....., 17 Juli 2003, *Fenomena undang-undang tanpa pengesahan Presiden*, Kompas, halaman 5.

....., 17 Juli 2003, *Potret fungsi legislasi DPR*, Kompas, halaman 5

....., 21 Juli 2003, *Dua tahun pemerintahan Megawati tunjukan tanpa perbaikan. Masalah tetap membludak*, Kompas, halaman 8.

....., 25 Juli 2003, *DPR Haus Kekuasaan*, Kompas, halaman 5

....., 25 Juli 2003, *Dari "Rubber Stamp" ke "Superbody"*, Kompas, halaman 8



## V.5 Lain-lain

....., *Ketetapan MPRS No. XI/1966*

....., *Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1973, tentang Pemilihan Umum*

....., *Ketetapan MPR. No. IV/MPR/1973*

....., *Ketetapan MPR. No. II/1983*

....., *Ketetapan MPR. No. IV/MPR/1978*

....., *Ketetapan MPR. No. II/1988*

....., *Ketetapan MPR. No. II/1993*

....., 4 Agustus 2003, *Reformasi hukum di Indonesia*, diskusi program video Conference, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.